



Zenon Trejnis¹

Meandry w kwestii cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w RP po 1989 roku

Wprowadzenie

Neutralność polityczna i cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi postrzegane są dziś w świecie jako jedna z podstawowych zasad decydujących o demokratyczności systemu politycznego każdego państwa. Problem cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią w Polsce narodził się wraz z jej dążeniem do członkostwa w NATO i UE, zaś powstanie konkretnego przepisu określającego zasady neutralności politycznej i cywilnej kontroli wojska miało miejsce w okresie prac nad projektem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Określenie „cywilna i demokratyczna kontrola” stanowi nawiązanie do angielskiego zwrotu *civil control* i zawiera w sobie nie tylko pojęcie kontroli, jak ujmuje literalne brzmienie w Konstytucji RP, ale także element zarządzania czy władzy. W językach angielskim czy francuskim słowo *control* oznacza władzę nad kimś lub nad czymś i stosowne jest do określenia czynności związanej z kierowaniem. W literaturze przedmiotu spotkać się możemy z wieloma interpretacjami określenia „cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi” – mieści się ono jednak w trzech płaszczyznach:

- „stosunki cywilno-wojskowe” (*civil-military relations*), rozumiane jako wielopłaszczyznowe interakcje wojska z różnymi strukturami społecznymi występującymi w państwie i społeczeństwie;
- „polityczna kontrola sił zbrojnych” (*political control of armed forces*) odnosząca się do mechanizmów władzy cywilnej państwa, partii rządzących

¹ Prof. zw. dr hab. – Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania, Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego w Warszawie, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0968-2517>, e-mail: ztrejnis@gmail.com, zenon.trejnis@wat.edu.pl.

i głównych sił społecznych wykorzystywanych do zapewnienia lojalności i neutralności politycznych wojska;

- „wojsko i społeczeństwo” (*armed forces and society*), czyli zachodzące faktycznie relacje pomiędzy strukturami wojskowymi w danym państwie².

W demokratycznych systemach politycznych cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi jest faktem oczywistym, z tym że władze cywilne rozstrzygają o głównych kierunkach polityki zagranicznej i obronnej państwa, określają strategię bezpieczeństwa i obronności, decydują o przynależności do bloków wojskowych i sojuszy, ustalają wielkość wydatków przeznaczonych na bezpieczeństwo państwa. Nawet decyzje typowo militarne, jak: wybór strategii, tego jakie operacje i kiedy mają być podjęte, taktykę prowadzenia działań zbrojnych oraz dotyczące wewnętrznego kierowania wojskami – wynikają z władzy cywilnej. Decyzje te przekazywane są kierownictwu wojskowemu ze względu na dogodność, tradycję, efektywność lub doświadczenie wojskowe i kompetencje. Władza cywilna ustala wszystkie zasady organizacji oraz funkcjonowania sił zbrojnych i w każdej chwili może je zmienić. Zasady te i kompetencje władz cywilnych w zakresie podległości sił zbrojnych ustalone są w konstytucjach, ustawach, statutach i regulaminach wojskowych. Konstytucje mogą być oczywiście zamieniane, a w demokratycznych społeczeństwach cywilne rządy interpretują prawa i stosują konstytucję do określonych przypadków i ogólnie zmieniającej się sytuacji. Cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi jest więc procesem posiadającym swe kulturowe i historyczne korzenie.

Każde państwo posiada własne tradycje, kulturę oraz niepowtarzalne rozwiązania instytucjonalne, dlatego wyjątkowo trudne jest określenie *consensusu* społecznego, a także zdefiniowania kryteriów demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Odpowiedź na pytanie czy i w jaki sposób społeczeństwo kontroluje tych, którzy posiadają ostateczną władzę fizycznego przymusu oraz zapewnienia ich lojalności zarówno względem konkretnej władzy, jak i całego reżimu politycznego jest podstawową kwestią demokratycznego systemu sprawowania władzy w państwie?

Z uwagi na specyfikację i naturę dowodzenia wojskowego, władza ta spoczywać musi w rękach jednej osoby, nie mogą bowiem zaistnieć warunki sprzyjające powstaniu nieładu, który mógłby usprawiedliwiać nieposłuszeństwo. W państwach, w których istnieje funkcja zarówno prezydenta, jak i premiera ostateczna władza i kontrola operacyjna sił zbrojnych powierzona być musi

² Zob. *International Military and Defense Encyclopedia*, vol. 1, Washington 1995, s. 188–195; vol. 2 s. 507–511; vol. 5, s. 166–169.

jednemu z tych urzędów. Co więcej, każde nieposłuszeństwo traktowane być musi jako bunt czy rewolta, z towarzyszącymi im surowymi sankcjami.

Najważniejszym więc problemem organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz pozostałymi organami przymusu w państwie jest jasna linia kierowania i dowodzenia, to znaczy jednoznacznie sformułowane w konstytucji i aktach prawnych kompetencje władz wykonawczych, ustawodawczych i sędziowskich dotyczących spraw bezpieczeństwa i obronności oraz m.in. sił zbrojnych we wszystkich możliwych do wyobrażenia okolicznościach, zarówno w czasie pokoju i wojny, jak też w okresie kryzysów i stanów nadzwyczajnych.

Wojskowi nie mogą wykonywać swoich obowiązków, podobnie politycy cywilni sprawować władzy, dopóki mechanizmy funkcjonowania władzy nie umożliwiają koegzystencji wojskowych i cywilnych punktów widzenia na wszystkie problemy, pozwalające obu stronom na wzajemne zrozumienie i wspólną współpracę.

Demokratyczna i cywilna kontrola nad wojskiem oznacza więc podporządkowanie armii demokratycznie wybranym władzom politycznym w trosce o bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa. Ważnym obszarem działalności władzy cywilnej jest polityka wojskowa, oznaczająca w szerokim rozumieniu wszystkie decyzje wpływające na rozmiar, kształt, organizację, charakter, uzbrojenie oraz wewnętrzne procedury organizacyjne wojska. W procesie kształtowania i sprawowania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, zarówno władza cywilna, jak i siły zbrojne są związane pewnymi ograniczeniami oraz wzajemnymi zależnościami.

Władze cywilne państwa powinny więc ustalać ramy decyzyjne i wyznaczać cele dla działalności wojskowych – *decision making* – w języku angielskim termin ten obejmuje także element nadrzędności i moc określania warunków dla aktywności innych.

Uznając jednak kompetencje (profesjonalizm) wojskowych pozostawia się im obszar – *military command* – oznaczający dowodzenie, kierowanie merytoryczną i administracyjną stroną działalności wojska, służący realizacji celów wyznaczanych przez władze polityczne państwa w oparciu o przydzielone środki finansowe i materiałowe przez parlament³.

Celem artykułu jest ukazanie procesów wdrażania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi wraz z kształtowaniem się nowoczesnego państwa polskiego po 1989 r. Współczesna armia posiada niezmiernie skomplikowaną strukturę

³ Szerzej zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997, s. 223–227.

biurokratyczną i hierarchiczną i bez znajomości technologicznych i operacyjnych nowych generacji uzbrojenia, a także dojrzałej kultury politycznej i strategicznej elit decyzyjnych cywilnych i wojskowych nie ma możliwości podejmowania optymalnych rozwiązań organizacyjnych. Wiedza o tym wymaga wielu lat studiowania i doświadczenia, a kultura strategiczna ułatwia, zwłaszcza młodym oficerom-dowódcom samodzielne myślenie i podejmowanie decyzji w istniejącym systemie obiegu informacji na polu walki.

1. Pierwsze próby wprowadzenia cywilnej kontroli nad armią w latach 90. ubiegłego stulecia

Na początku lat 90. ubiegłego stulecia elity rządzące w Polsce nie potrafiły zdiagnozować powstałej sytuacji geopolitycznej w Europie. Elitom decyzyjnym naszego państwa zabrakło pogłębionej analizy kontynentalnego układu sił, a także wyraźnego określenia celów i roli Polski w naszej architekturze bezpieczeństwa europejskiego⁴. Po przebywaniu w tzw. „próżni bezpieczeństwa” elity polityczne podjęły starania o ubieganie się Polski o członkostwo w UE i NATO. Aby spełnić kryteria członkostwa władze przeprowadziły szereg reform, w tym ustanowienia cywilnego kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, wydały szereg ustaw i innych dokumentów.

Neutralizacja i kontrola polityczna armii, sił policyjnych i służb specjalnych była częścią budowy demokratycznego państwa polskiego, procesie umacniania narodowego charakteru Wojska Polskiego i dostosowanie go do nowych uwarunkowań geopolitycznych i wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski. Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi w okresie przeobrażeń ustrojowych stanowi jeden z najistotniejszych priorytetów dostosowania systemu bezpieczeństwa narodowego Polski do standardów NATO. Proces wprowadzenia cywilnej kontroli nad armią, siłami policyjnymi i służbami specjalnymi w Polsce był realizowany w kilku etapach i do dziś nie został jeszcze zakończony.

W pierwszym etapie przeprowadzono deideologizację w armii, eliminując elementy kontroli partii komunistycznych nad obronnością i bezpieczeństwem (w resortach MON i MSW), likwidując indokrynację i zapewniając pełną depolityzację kadry zawodowej. Jednakże po wyborach w Polsce 4 czerwca został prezydentem gen. Wojciech Jaruzelski, a w rządzie Tadeusza Mazowieckiego w MON stanowisko ministra utrzymał gen. Florian Siwicki, natomiast gen.

⁴ Zob.: Idem, *Europejski czy euroatlantycki model bezpieczeństwa narodowego Polski?*, [w:] *Polska w euroatlantyckiej strefie bezpieczeństwa*, red. Z. Trejni, R. Radziejewski, Warszawa 2014, s. 12–14.

Czesław Kiszczak objął stanowisko ministra spraw wewnętrznych, a więc siły policyjne i służby specjalne⁵. Po wolnych wyborach w grudniu 1990 r., kiedy to prezydentem RP został wybrany Lech Wałęsa „reżimowi” generałowie odeszli ze stanowisk w armii i w rządzie. Jak twierdzi Jerzy J. Wiatr, w nowej sytuacji politycznej wojskowi nie zachowali się jak „komuniści w mundurach”, lecz jako strażnicy interesu narodowego. Wojskowi w pełni zaakceptowali zmianę ustroju, a zdecydowana większość (około 80%) z nich zgadzała się z zasadą politycznej neutralności sił zbrojnych i wprowadzeniem cywilnej kontroli nad armią⁶.

W międzyczasie sytuacja polityczna w Polsce wymusiła uchwalenie nowej ustawy konstytucyjnej, zwanej Małą Konstytucją. W art. 35 ust. 1 przyznawała ona Prezydentowi RP najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Z kolei art. 35 ust. 2 nadawał Prezydentowi RP, w porozumieniu z ministrem obrony narodowej prawo do mianowania i zwalniania szefa Sztabu Generalnego WP. Ponadto, zgodnie z postanowieniami Małej Konstytucji powoływał i odwoływał w okresie wojny Naczelnego Wodza oraz pod nieokreślony do końca nadzór trzy resorty, tzw. prezydenckie. Były to resorty: spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych⁷. Sprawę wprowadzenia cywilnej kontroli nad armią komplikowały także pozostałe po Okrągłym Stole umowy, które pozostawiły Komitet Obrony Kraju i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przy Urzędzie Prezydenta RP. Ta nieokreśloność i wiele jeszcze innych niewymienionych stały się przyczyną napięć w zakresie zaprowadzenia demokratycznej kontroli władz cywilnych nad siłami zbrojnymi, wynikających głównie z konfliktów interesów między rządem a urzędem prezydenta i związanych z polityką personalną we wspomnianych resortach.

Pierwszy konflikt dotyczący spraw cywilnej kontroli nad armią miał miejsce w 1992 r., gdy o tę kontrolę rywalizowali prezydent Lech Wałęsa i rząd premiera Jana Olszewskiego, w którym po raz pierwszy w polskiej historii – ministrem obrony został cywilny polityk, Jan Parys, zapowiadający już w pierwszym swoim przemówieniu do kierowniczej kadry WP, w styczniu 1992 r. – de-sowietyzację i dekomunizację armii, pod pretekstem torowania Polsce drogi do NATO postanowił rozprawić się z odziedziczoną po PRL generacją. Kon-

⁵ Polskie elity rządzące zapomniały bądź nie znały „Wskazówek dla przeprowadzających demokratyzację: ograniczenie wpływów i rozwijanie profesjonalizmu wojska” zawartych w książce S.P. Huntingtona, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 225–226.

⁶ Zob. J.J. Wiatr, *Tarcza i miecz. Socjologiczne zagadnienia bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2017, s. 163.

⁷ Zob.: Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1952 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

flikt ten spowodował, że w kwietniu 1992 r. prezydent wymusił na premierze urlopowanie Parysa, a potem jego dymisję⁸. W konflikt ten prezydent zaangażował wysokiej rangi wojskowych, pozyskując ich poparcie. Upadek rządu Olszewskiego z przyczyn niezwiązanych z cywilną kontrolą nad wojskiem nie zakończył jednak napięć związanych z dążeniem prezydenta Lecha Wałęsy do zmonopolizowania kontroli nad siłami zbrojnymi.

W październiku 1994 r., gdy władzę sprawował centrolewicowy rząd premiera Władysława Pawlaka, a ministrem obrony był emerytowany admirał Piotr Kołodziejczak, prezydent L. Wałęsa zorganizował zbiorowe wystąpienie najwyższych rangą wojskowych na rzecz zdymisjonowania ministra. Podczas ćwiczeń na poligonie w Drawsku żołnierzy odwiedził L. Wałęsa. W czasie obiadu, w którym brało udział całe dowództwo polskich sił zbrojnych, generałowie zachęceni przez prezydenta i szefa Sztabu Generalnego WP gen. Tadeusza Wileckiego wypowiedzieli posłuszeństwo ministrowi obrony narodowej, byłemu dowódcy Marynarki Wojennej, admirałowi Piotrowi Kołodziejczykowi. Zdaniem generałów za złą sytuację w armii polskiej odpowiedzialne było cywilne kierownictwo MON. Ostatecznie minister został odwołany ze stanowiska⁹.

Domaganie się neutralności politycznej oraz apartyjności armii i jednocześnie włączenie jej we wszystkie mechanizmy demokracji jest uproszczonym postrzeganiem miejsca i roli wojska w państwie i społeczeństwie. Jeśli konstytucyjnym obowiązkiem armii jest obrona i ochrona niepodległości i suwerenności państwa, tj. panującego ustroju, wiąże się to przecież z określoną opcją polityczną. Wojsko ma być lojalne, partyjnie neutralne, a jego działalność konstytucyjna powinna być wolna od manipulowania w czyimkolwiek stronnicy interesie, a więc neutralne politycznie i antypartyjne¹⁰.

W kwietniu 1994 r. została utworzona instytucja podsekretarza stanu MON do spraw parlamentarnych oraz Biuro Parlamentarne. Działalność Biura Parlamentarnego, podobnie jak w innych państwach zachodnich należących do NATO, w znacznym stopniu przyczyniła się do przyspieszenia prac legislacyjnych w resorcie obrony, utrzymywania stałych kontaktów z parlamentem oraz współpracy z zagranicą w ramach bilateralnych stosunków z siłami zbrojnymi państw – członków NATO. Biuro Parlamentarne było także ważnym elementem kształtującym stosunki cywilno-wojskowe z polskim społeczeństwem, jak

⁸ Por. J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy*, Warszawa 1992, s. 68; J. Olszewski, *Przerwana dekada*, Warszawa 1992, s. 42–45; P. Siergiejczyk, *Mit Olszewskiego*, „Przegląd” 2022, nr 23, s. 12–15.

⁹ Zob.: D. Skrzypiński, *Ewolucja modeli cywilnej kontroli nad armią w polskim systemie politycznym po 1989 roku*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002, s. 181–197.

¹⁰ Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym...*, op.cit., s. 272–284.

też wprowadzenia w siłach zbrojnych zasad cywilnej i demokratycznej kontroli¹¹.

W wojsku przywrócono również swobody religijne, tworząc ordynariaty polowe: rzymskokatolicki od 1991 r. i prawosławny od 1993 r. oraz Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe od 1995 r. Była to ważna decyzja, znosiła ona bowiem barierę światopoglądową, jaka istniała w PRL-u pomiędzy wyznaniowym społeczeństwem, a zlaicyzowaną armią¹².

Nowe elity zarówno cywilne, jak i wojskowe musiały się wyzbyć wobec siebie wielu uprzedzeń, świadczyć o tym może często powtarzana wypowiedź pościa OKP-u Jacka Szymanderskiego, nazywającego ludowe Wojsko Polskie „formacją polskojęzyczną”. Wojskowi musieli przyjąć do wiadomości konieczność współpracy z tymi, których do niedawna zwalczali, a więc z solidarnościowym podziemiem. Wielu polityków obozu solidarnościowego miało za sobą również udział w ruchach pacyficznych, np. „Wolność i Pokój” – ruchu przeciwnemu służbie w wojsku. Wyznaczaniu działaczy tego ruchu na kierownicze stanowiska w MON przeciwni byli nawet eksperci z ośrodka analitycznego RAND Corporation.

Wojskowych niepokoiła z kolei polityka obronna państwa i restrukturyzacja armii polegająca na cięciach kadrowych i likwidacji ośrodków badawczo-rozwojowych oraz likwidacji przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego mających ogromne trudności w dostosowaniu się do wymogów gospodarki rynkowej. Polska podpisała m.in. Traktat o Konwencjonalnych Siłach w Europie (CFE) zobowiązując się do redukcji armii z ponad 450 tys. do 234 tys. żołnierzy¹³.

Jak twierdzi Jerzy J. Wiatr, duży wpływ na stosunki między demokratycznymi władzami politycznymi a wojskiem miała „niedojrzała” kultura polityczna w części elit politycznych¹⁴. Andrzej Korboński w swojej analizie sytuacji związanej z polityczną kontrolą nad wojskiem, potwierdzając fakt, że w latach 1993–1995 nastąpiła „erozja cywilnej kontroli” w Polsce, winą za ten fakt obciążał z jednej strony prezydenta L. Wałęsę, a z drugiej strony gen. T. Wileckiego¹⁵. Główną jednak przyczyną, co potwierdza Dariusz Skrzypiński,

¹¹ Zob. M.A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokołowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi w Polsce*, Toruń 1996.

¹² Por.: Schematyzm Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego, Warszawa 1995, s. 51 i n.; T. Sokołowski, *Usytuowanie i funkcjonowanie duszpasterstwa w Wojsku Polskim*, Biuro Parlamentarne, Toruń 1996, s. 49–52.

¹³ Zob. E. Firlej, Z. Jopek, *Traktat o konwencjonalnych siłach w Europie CFE (stan i perspektywy)*, Warszawa–Toruń 1996.

¹⁴ J.J. Wiatr, *Tarcza i miecz...*, op.cit., s. 164.

¹⁵ A. Kobrański, *Civil-Military Relation in Poland: Who is Charge?*, [w:] *Naród – Władza – Społeczeństwo*, red. A. Jasińska-Kania, J. Raciborski, Warszawa 1996, s. 299–300.

był „brak jasnej i klarownej” koncepcji reform sił zbrojnych, nieprzygotowanie parlamentu do sprawowania pełnej kontroli nad siłami zbrojnymi, np. w latach 1993–1994 Sejm aż sześciokrotnie przekładał debatę na temat polityki obronnej i ten chocholi taniec trwa. Dzisiaj także minister resortu obrony jednoosobowo kupuje sprzęt i uzbrojenie bez zatwierdzonej koncepcji strategii wojskowej oraz dyskusji ogólnonarodowej na temat przyszłości polskich sił zbrojnych i ich potrzeb¹⁶.

Ten trudny okres współpracy cywilno-wojskowej trwał do końca 1995 r. W grudniu 1995 r. udało się Sejmowi uchwalić kompromisową ustawę o ministrze obrony narodowej, co prawda zawetował ją prezydent Lech Wałęsa, ale po jego odejściu i wygranych wyborach prezydenckich przez Aleksandra Kwaśniewskiego została ona odblokowana i weszła w życie. Ustawa ta była kompromisem między oczekiwaniami wojskowych i polityków cywilnych, akcentowała ona zasady cywilnej kontroli nad armią, a także że siłami zbrojnymi dowodzi szef Sztabu Generalnego WP, lecz czyni to w imieniu ministra obrony. Sztab stawał się tylko jednym z pięciu nowych pionów funkcjonujących w ramach ministerstwa resortu obrony. Były to cywilne piony, które zajmować się miały: polityką obronną, sprawami społeczno-politycznymi, ekonomiczno-finansowymi oraz logistyką i uzbrojeniem. Istotną zmianą było też powołanie Dowództwa Wojsk Lądowych, które przejęło operacyjne dowodzenie (80% stanu polskiej armii) tymi wojskami. Sztab Generalny stawał się jednostką organizacyjną odpowiadającą za planowanie, sprawy organizacyjne i mobilizację, zaś bezpośrednie dowodzenie siłami zbrojnymi przeszło w ręce dowódców trzech rodzajów wojsk: sił lądowych, marynarki wojennej oraz lotnictwa i obrony powietrznej kraju. Minister Obrony Narodowej stał się organem władzy wykonawczej podległej Radzie Ministrów RP¹⁷.

Spory kompetencyjne pomiędzy rządem a prezydentem o kontrolę nad wojskiem miały niewątpliwie negatywne konsekwencje, dezintegrowały bowiem wewnętrznie resort obrony narodowej: jego pion cywilny w latach 1993–1995 wiązał swe interesy z rządem i parlamentem, sztab generalny zaś z prezydentem. Właśnie ten mechanizm konkurencji był przyczyną trudności w realizacji demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Najbardziej niepokojąca była wykładnia art. 28 Małej Konstytucji, która zakładała, że zapis artykułu pozwalał prezydentowi dokonywać podziału kompetencji pomiędzy niego a premiera, jeśli konstytucja nie jest jednoznaczna w tym względzie. Z takimi

¹⁶ Zob. D. Skrzypiński, *Ewolucje modelu cywilnej...*, op.cit., s. 190–192.

¹⁷ Ustawa z dn. 15 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56.

przypadkami spotkaliśmy się w okresie prezydentury L. Wałęsy, kiedy to od nazwiska prof. Lecha Falandysza, jego „kancelaryjnego interpretatora”, miała miejsce tzw. falandyzacja prawa.

Trudno było jednoznacznie stwierdzić na podstawie Małej Konstytucji, że fakt bycia zwierzchnikiem sił zbrojnych powoduje przyznanie znaczącej roli prezydenta w sferze bezpieczeństwa i obronności, zwłaszcza jeżeli art. 35 MK zostanie skonfrontowany z art. 52 MK, na podstawie którego armia jako element aparatu państwowego zostaje pozostawiona do dyspozycji rządu. Nie można było także przyznać prezydentowi władzy w zakresie kierowania bezpieczeństwem i obronnością państwa z tytułu przewodniczenia Komitetowi Obrony Kraju (KOK) i Radzie Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). Funkcje te nie powodowały przyznanie władzy decyzyjnej, tym bardziej, że organy te pełniły jedynie funkcje doradcze (art. 34 MK). To premier zobowiązany był do podejmowania decyzji w tej sferze, ponosząc odpowiedzialność przed Sejmem¹⁸.

Niezborność i brak klarowności norm prawnych i wewnętrzna ich sprzeczność w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza w zakresie zwierzchnictwa i kierowania wojskiem spowodowany był przez nie jasno określoną koncepcję prawnopolitycznego podporządkowania armii organom państwa w obowiązującej wówczas Małej Konstytucji, jak też w ustawie o powszechnym obowiązku obrony z 21 listopada 1967 r.¹⁹

2. Zasada neutralności politycznej oraz cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP

Neutralizacja polityczna oraz cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi była częścią budowy państwa polskiego, procesu wzmocnienia narodowego charakteru Wojska Polskiego i dostosowania go do nowych uwarunkowań i wyzwań bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Kontrola nad armią w okresie przeobrażeń ustrojowych stanowiła jeden z najważniejszych priorytetów dostosowania systemu bezpieczeństwa narodowego Polski do standardów NATO²⁰.

¹⁸ Zob. Z. Trejnis, *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 99–110.

¹⁹ Zob.: Ustawa z dn. 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16 z późn. zm.

²⁰ Szerzej zob. Z. Trejnis, *Międzynarodowe standardy kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi w państwach demokratycznych*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, red. W. Fehler, Toruń 2001, s. 171–208.

2.1. Meandry neutralności politycznej wojska w Polsce

Fundamentalne znaczenie w zapewnieniu neutralności politycznej armii i demokratycznej kontroli miała Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP w art. 26 stanowi, że Siły Zbrojne RP zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli²¹. Ten przepis konstytucyjny wprowadza bardzo istotną w demokratycznym państwie prawa zasadę politycznej neutralności sił zbrojnych, które stanowią narzędzie Rzeczypospolitej, niezależnie od tego jakie ugrupowanie lub koalicja partyjna sprawuje w nim władzę. Zasada ta należy do kategorii konstytucyjnych zasad ustrojowych i pozostaje w związku z innymi zasadami regulującymi pozycję wojska. W literaturze przedmiotu wyróżnia się w tym zakresie zasady prawno-ustrojowe sił zbrojnych w państwie, które są szczegółowo rozwinięte i skonkretyzowane w konstytucyjnych postanowieniach warunkujących kompetencje władzy ustawodawczej, wykonawczej, prawa i wolności oraz obowiązki obywateli, a także zasady wyborcze. Są to:

- zasada służebności sił zbrojnych w zakresie wykonywania zadań, do których są one przeznaczone w państwie, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości z niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic” (art. 26 ust. 1);
- zasadę neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli” (art. 26 ust. 2).

Termin „neutralność polityczna” w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. pojawia się dwa razy:

- jako zasada organizacji i działania sił zbrojnych (art. 26 ust. 2), a także
- jako zasada korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 1), chodzi zatem o „neutralność wojska w sprawach politycznych” oraz o „politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa przez siły zbrojne”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego interpretacja neutralności politycznej wymaga wzięcia pod uwagę roli określonego podmiotu, a także charakteru jego funkcji i kompetencji. W rezultacie z uwagi na zakres (rangę) zadań i kompetencji sił zbrojnych, obowiązek zachowania neutralności politycznej powinien oznaczać dużo bardziej restrykcyjne nakazy i zakazy niż w służbie cywilnej. W tym kontekście został wyróżniony zakaz tworzenia sił zbrojnych jako

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 3, art. 26, ust. 1 i 2.

„autonomicznego podmiotu w strukturze politycznej państwa”, zdolnego do wywierania wpływu na polityczne decyzje konstytucyjnych organów państwa. Drugi aspekt szczególnie oznacza nakaz wyłączenia tej struktury państwowej ze sfery bezpośredniego oddziaływania partii politycznych²². Siły zbrojne nie powinny być bowiem wykorzystywane jako narzędzie walki politycznej.

W odniesieniu do art. 153 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepis ten nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym. Neutralność polityczna korpusu służby cywilnej stanowić ma gwarancję nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów²³. Jak się okazuje, członkowie służby cywilnej podlegają tym samym zakazom aktywności politycznej, co żołnierze zawodowi.

Obok zasady neutralności politycznej Konstytucja RP przewiduje odrębne zakazy członkostwa w partiach politycznych i związkach zawodowych dla określonych funkcji i urzędów związanych z wykonywaniem władzy publicznej:

- sędziego (art. 178 ust. 3);
- sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3);
- prezesa NIK (art. 205 ust. 3);
- Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3);
- członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2);
- prezesa NBP.

We wszystkich tych przypadkach zakazana jest także działalność publiczna niedająca się pogodzić z godnością urzędu.

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego „neutralność polityczna” została faktycznie zrównana z pojęciem „apartyjności”, które jest przecież treściowo węższe niż pojęcie „apolityczności”. TK doszedł jednak do wniosku, że nakaz przestrzegania zasady neutralności politycznej oznacza jednocześnie zakaz przynależności do partii politycznej. Czytamy tam: „Pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakresie członkostwa w partiach politycznych określanych kategorią osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi”. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu

²² Zob. wyrok TK z 7 marca 200 r.; wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. akt. K26/98, OTK2.U.2000, nr 2, s. 210.

²³ Zob. wyrok TK z 13 listopada 2003 r, sygn. akt K51/02, OTK2.U.2003, s. 86.

usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych²⁴.

Część badaczy sugeruje, by neutralność polityczna sił zbrojnych szła w kierunku apolityczności, myśl ta jednakże wzbudza liczne spory. Nawet wojskowi nie potrafią dać odpowiedzi na pytanie, gdzie przebiega granica swobody działania wojska, bo przecież armii od polityki tak do końca oddzielić się nie da. Podporządkowana decyzjom politycznym armia, jeżeli nie bezpośrednio, to pośrednio w nich uczestniczy.

Louis Althusser i Michel Foucault w swoich rozważaniach twierdzą, że każdy podmiot – to tzw. janusowe oblicze pojęcia, bez którego żadna teoria społeczna czy polityczna nie może się obyć i która ujawnia, że pod powłoką sloganów o niezależności i samostanowieniu kryją się tak naprawdę stosunki panowania, przekształcające jednostki i grupy społeczne w podmioty przede wszystkim po to, aby je dyscyplinować i efektywnie nimi zarządzać²⁵.

Polityczność rozumie się zazwyczaj jako analizę sposobu w jaki konstruowane są obiegowe kategorie polityczne oraz specyfikację, kiedy właściwie można je określić mianem politycznych. Celem każdego działania poznawczego powinno być bowiem wywołanie określonych skutków w rzeczywistości i dokonanie jej praktycznej przemiany. Jak twierdzi Chantal Mouffe, pojęcie polityczności ma bogatą, filozoficzną tradycję, które ujmowane było na rozmaite, często wzajemnie sprzeczne sposoby²⁶.

Według Martina Heideggera zaś polityka rozgrywa się na płaszczyźnie „antycznej”, będąca domeną ustabilizowanych bytów społecznych. Polityczność z kolei odnosi się do płaszczyzny „ontologicznej”, czyli takiej, która docieka sposobu bycia konwencjonalnych polityk politycznych, a więc dotyka „samego sposobu”, w jaki stanowione jest społeczeństwo. Faktycznie (w oryginale) różnica ontologiczna oznacza różnicę między tym, co antyczne (tym, co jest) a tym, co ontologiczne (tym, w jaki sposób to, co jest – jest)²⁷.

Interesującą koncepcję polityczności przedstawił Carl Schmitt w postaci wykładni antagonistycznej wizji przestrzeni publicznej, według której polityka to

²⁴ Zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt. K26/00, OTK Z.U. 2002, nr 2A, poz. 18.

²⁵ Por. L. Althusser, *Ideology and Ideological State Apparatuses*, [w:] *Lenin and Philosophy and Other Essays*, Monthly Review Press 1971; M. Foucault, *Podmiot i władza*, „Lewą Noga” 1998, nr 9, s. 174–192.

²⁶ Zob. Ch. Mouffe, *Polityczność. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2008, s. 23.

²⁷ Zob. M. Heidegger, *Bycie i czas*, Warszawa 1994.

praktyczne działanie oparte na rozróżnieniu przyjaciela od wroga, natomiast polityczność stanowi sztukę trafnego dokonania tego rozróżnienia. Według C. Schmitta, polityka jest konkretną praktyką, mającą miejsce w społecznej rzeczywistości, podczas gry polityczność określa warunki możliwości tej praktyki i jako taka ma charakter transcendentny w rozumieniu Kantońskim. Polityczność odnosi się „wyłącznie do państwa i jego działalności”.

Przeciwieństwem neutralizacji i odpolitycznienia istotnych dziedzin życia jest państwo totalitarne, a więc państwo, które jest tożsame ze społeczeństwem. Państwo totalne kolonizuje każdą dziedzinę i każdy obszar życia. W takim państwie wszystko jest przynajmniej potencjalnie polityczne, a odwołania do państwa nie pozwalają już wyróżnić żadnej specyficznej cechy „polityczności”²⁸.

C. Schmitt uważał, że wojna kieruje się własnymi, strategicznymi, taktycznymi regułami i punktami odniesienia. Nie zmienia to w niczym faktu, że polityczna decyzja, kto jest wrogiem zapadła już wcześniej. Na wojnie przeciwnicy stają naprzeciw siebie jako wrogowie, których odróżnia tylko umundurowanie. Różnica między przyjacielem a wrogiem nie jest wtedy żadnym praktycznym problemem, który walczący żołnierz miałby sam rozwiązać.

Polityk jest lepiej wyszkolony w walce niż żołnierz, ponieważ walczy przez całe życie, podczas gdy żołnierz walczy tylko w wyjątkowych sytuacjach, armia jest więc instrumentem w rękach polityków. Wojna nie jest wcale celem ani sensem, ani nawet treścią polityki. Natomiast realna możliwość wojny jest stale obecną przesłanką, która we właściwy sobie sposób określa ludzkie działanie i myślenie, wywołując specyficzne polityczne zachowania. Pojęcie neutralności, jak każde pojęcie polityczne, warunkuje ostatecznie realną możliwość jednoczenia się ludzi według podziału na przyjaciela i wroga. Podobnie jak każda forma polityki, również polityka unikania walki traci sens, jeśli znika realna możliwość walki²⁹.

C. Schmitt, wymieniając cechy polityczności, twierdził, że mają one zróżnicowany poziom natężenia. Istnieją bowiem zjawiska mniej i bardziej polityczne lub odpowiednio silniej i słabiej uwikłane w politykę, intensywnie lub powierzchownie upolitycznione w użytku, jaki się nich czyni, w stopniu podlegania ingerencji i regulacji. Dotyczy to nie tylko zdarzeń czy działań, ale także trwałych struktur i instytucji społecznych³⁰.

²⁸ C. Schmitt, *Pojęcie polityczności*, [w:] idem, *Teologia polityczna i inne państwa*, Warszawa 2012, s. 249–250.

²⁹ Ibidem, s. 263.

³⁰ Zob. M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne UW” 2012, vol. 17, s. 80.

2.2. Cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi

Problem cywilnej i demokratycznej kontroli w Polsce ze strony formalnej został rozwiązany w cytowanym już art. 26 ust. 2 Konstytucji RP. Natomiast zakres przedmiotowy sił zbrojnych nie jest precyzyjnie określony na gruncie przepisów konstytucyjnych. Istnieje od dawna postulat uznania za siły zbrojne nie tylko formacji wojskowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, podległych resortów obrony, nad którymi zwierzchnictwo sprawuje prezydent (art. 134 ust. 1).

Konstytucja ustalając zasady relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą określa dwuczłonową strukturę władzy wykonawczej, którą tworzą: prezydent i rząd, dlatego też wszystkie formacje uzbrojone w Polsce powinny przejść pod zwierzchnictwo prezydenta, w przeciwnym wypadku „demokratyczne instytucje polityczne nie rozwiną się, a już na pewno nie będą stabilne w danym kraju” – twierdzi Robert A. Dahl³¹.

Z analiz historyczno-porównawczych wynika, że inklinacje do pełnienia roli arbitra mają te armie, które na bazie istniejących ustaleń konstytucyjnoprawnych posiadają możliwość oddziaływania na funkcjonowanie systemu politycznego państwa, a zwłaszcza w sferze prowadzonej przez niego polityki państwowej. Inklinacje do roli armii – dyktatora posiadają natomiast te siły zbrojne, które w istniejącym dotychczas systemie politycznym były dyskredytowane, oczywiście wedle własnego przeświadczenia lub też te, których nie wysłuchiowano w sposób należyty. Jak twierdzi Samuel P. Huntington: „Najważniejsze przyczyny interwencji armii w życie polityczne państwa mają charakter polityczny, a nie zbioru cech organizacyjnych i społecznych wojskowego establishmentu”³².

Armia będąc elementem składowym struktury państwa i częścią społeczeństwa powinna służyć narodowi oraz realizować cele wyznaczone przez państwo, a wynikające z konstytucyjnoprawnych uregulowań. Celem musi być zapewnienie, że wojsko zostanie utrzymane wewnątrz gmachu struktury społecznej jako jej część, a nie jako samodzielny element poza tą strukturą, że będzie służyć narodowi i nie zajmie dominującej pozycji. Rozwój sił zbrojnych może następować przy zastosowaniu mechanizmów konstytucyjnoprawnych, a ich użycie jedynie pod bezpośrednim kierownictwem demokratycznie wybranych przywódców państwowych.

Armia oczekuje także, że sprawy istotne dla bezpieczeństwa państwa znajdą odbicie w programach partii, działalności rządu i parlamentu. Tak więc ure-

³¹ Zob. R.A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 138–139.

³² Zob. S.P. Huntington, *Political Order is Changing Societies*, New Haven 1968, s. 194.

gulowania konstytucyjne i prawne dotyczą pozycji i kompetencji sił zbrojnych mają znaczenie nie tylko formalne, lecz także i ustrojowe.

Pomimo panującego w Polsce przekonania, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. gwarantuje klasyczny podział władzy na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, w praktyce ten konstytucyjny imperatyw mija się z rzeczywistością. Nie tylko istnieje możliwość łączenia funkcji wykonawczej i ustawodawczej przez ministrów i sekretarzy stanu, kiedy to osoby te do godziny 16:00 w siedzibie resortów przygotowują projekty ustaw, a po godzinie 16:00 oficjalnie jako posłowie uczestnicząc w posiedzeniach komisji sejmowych, a potem przegłosowują je w Sejmie. Największym problemem systemowym wynikającym z Konstytucji RP jest wpisany i zagwarantowany w niej podział władzy wykonawczej na dwa samodzielne organy – prezydencki i rządowy. Ten podział prowadzi często do konfliktów, incydentów czy też sporów kompetencyjnych albo w najlepszym razie generuje wydłużenie procesu decyzyjnego, które muszą poprzedzać żmudne rozmowy i negocjacje przedstawicieli Prezydenta RP i Rady Ministrów.

W Polsce konstytucyjny podział władzy wykonawczej na dwa ośrodki decyzyjne (Prezydenta RP i premiera, ministra ON) naraża na turbulencje kompetencyjne sektor bezpieczeństwa i obronności państwa. I tak Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 134 ust. 1), jednakże w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawuje za pośrednictwem ministra resortu, który jako członek Rady Ministrów podlega bezpośrednio premierowi, a to z kolei oznacza, że premier koordynuje i kontroluje działalność ministra w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz bezpośredniego zarządzania wojskami. Wynika też z tego, że minister resortu obrony ma w zasadzie dwóch przełożonych. A gdzie tu żelazna i pierwsza zasada cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią, która zakłada, że w wojsku musi istnieć „jasna linia kierowania i dowodzenia”.

Dualizm władzy wykonawczej doprowadził do rozdrobnienia władzy w obawie o zdominowanie sceny politycznej w państwie przez jedno środowisko polityczne. Władzę polityczną w państwie podzielono „na wszelki wypadek” na dwa organy. Jeden ośrodek decyzyjny, posiadający pełną kontrolę nad wojskiem, służbami policyjnymi i specjalnymi organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także strażami byłby o wiele lepszy niż jest obecnie. Czy nie lepiej stworzyć w Polsce model konstytucyjny uproszczający przebieg kierowania obroną państwa i stwarzającym ramy prawne elastycznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Wybór między modelem prezydenckim, semiprezydenckim czy kanclerskim jest trudny, ale tak jest w innych demokratycznych państwach. Można powtórzyć tu krążącą na Zachodzie tezę, że:

„Polacy nie dorosli do demokracji” i tu znowu jak mantra wraca scena części elit politycznych, o „niedojrzałej kulturze politycznej”, nie wspomnę o braku kultury strategicznej zarówno wśród elit politycznych, jak i wojskowych.

Jasna linia dowodzenia wynika z tzw. filozofii zarządzania (kierowania) i w dużym skrócie można przyjąć, że jest to zbiór zasad, stereotypów i uproszczonych schematów, w tym obszarze wydaje się być zasada jednoosobowego dowodzenia, jak też zasada zachowania ciągłości dowodzenia. Istotne są także dogmaty ukształtowanie historycznie i w praktyce kultury wojskowej. Są to m.in. „dowodzisz – szkolisz – odpowiadasz” oraz „szkół się tak jak będziesz walczył – walcz skutecznie”³³.

Niedostatki kultury politycznej i strategicznej elit politycznych nie muszą wprowadzić wprost do upadku demokratycznej kontroli nad armią, lecz mogą zakłócać w istotny sposób stosunki między wojskiem a kierownictwem politycznym państwa.

W demokratycznych państwach Zachodu istnieje wspomniana „jasna linia kierowania i dowodzenia”. Bezpośrednio dowodzącymi wojskami są tam szefowie sztabów generalnych bądź sztabów dowodzenia, którzy pełnią także funkcje pierwszych doradców do spraw bezpieczeństwa i obronności cywilnych głów państwa jako dowodzących lub zwierzchników sił zbrojnych (prezydenta/króla, premiera, ministra resortu obrony). W Polsce w kwestii tej chocholi tanić trwa. „Nie można budzić się każdego poniedziałku rano z nowymi pomysłami na to, jak zabawiać się ministerstwem obrony”, jak twierdził amerykański generał Colin Powell – przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów Sił Zbrojnych USA i doradca prezydenta USA do spraw bezpieczeństwa narodowego³⁴.

W ciągu ponad trzydziestu lat Wojsko Polskie zdołało przekształcić się z ponad 400-tysięcznej armii z powszechnego poboru, w 2009 r. w nieliczną 120-tysięczną armię zawodową, aby znowu w ramach nowej ustawy o obronie Ojczyzny z 2022 r. rozbudować siły zbrojne, które liczyć mają wspólnie z WOT-em 300 tys. żołnierzy. O kosztach stworzenia takiej armii od nowa nie wspomnę, na razie trwa nabór do niej. Kolejne i często zmieniające się ekipy rządzące i „bawiący się” resortem obrony narodowej mieli różne pomysły na modernizację naszych sił zbrojnych³⁵.

³³ Zob. A. Brzozowski, *Uwarunkowania i wyznaczniki reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2018, nr 41, s. 43.

³⁴ Zob.: Gen. C. Powell, „Polityka”, 10.04.1993, nr 15.

³⁵ Zob. Z. Trejnis, *Europejski czyli...*, op.cit., s. 14–20.

W 2011 r. podjęto prace związane z określeniem głównych kierunków najbardziej oryginalnego i niespotykanego nigdzie w świecie rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowań do odnowy państwa w latach 2013–2022. Zgodnie z przyjętymi założeniami reformy Sztab Generalny WP został przekształcony z organu „kierowania i dowodzenia” w organ planowania i doradztwa strategicznego, zaś organy dowodzenia zostały „zintegrowane” w dwa nowe dowództwa strategiczne. Nowo powstałe Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (RSZ) odpowiedzialne było za dowodzenie wojskami w czasie pokoju oraz Dowództwo Operacyjne RSZ uczyniono odpowiedzialne za dowodzenie operacyjne w czasie wojny, a także dowodzenie wojskami wydzielonymi dla udziału w zagranicznych misjach i operacjach wojskowych. Dokonano więc „w ramach jasnej linii dowodzenia i kierowania” rozdziału funkcji planowania, przygotowania (utrzymywania) oraz użycia na trzy instytucje bezpośrednio podporządkowane cywilnej kontroli ministra resortu obrony. Ówczesny Prezydent RP Bronisław Komorowski przestał być jako prezydent zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, a został według premiera Donalda Tuska tylko „strażnikiem żyrandola” w Pałacu Prezydenckim, odcinając tym samym uprawnienia szefa Sztabu Generalnego WP, z którymi walczył o władzę będąc najpierw podsekretarzem stanu, a potem ministrem resortu obrony.

W wywiadzie z gen. Mirosławem Różańskim – jednym, oprócz gen. Stanisława Kozieja, z pomysłodawców tej „nieudanej” reformy struktury dowodzenia i nie lubianego przez ówczesnego prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, Sztabu Generalnego WP – w książce Juliusza Ćwielucha noszącej tytuł *Generałowie. Niewygodna prawda o polskiej armii*, wydanej w 2017 r. czytamy: „Kiedy wyczerpała się pewna formuła armii przeprowadzono reformy struktury dowodzenia” – gen. M. Różański; „Ta reforma narobiła bałaganu, jeden dowódca wrywał władzę drugiemu” – J. Ćwieluch; „Podzielono kompetencje na tych, którzy planują nasze działania, zakupy i funkcjonowanie na czas wojny, czyli Sztab Generalny WP; tych, którzy wdrażają w życie, czyli Dowództwo Generalne. A na koniec na tych, którzy te wdrożone i przygotowane nawyki wykorzystują na konkretnym teatrze działań, czyli Dowództwo Operacyjne RSZ”³⁶.

Od 1995 r. do 2022 r. ustawa z 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej³⁷ zmieniła się 4-krotnie i brzmiała pierwotnie „Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy kierowanie w czasie pokoju całością Sił Zbrojnych” (art. 2 pkt 1), a od 2014 r. „W czasie pokoju Minister

³⁶ Zob. J. Ćwieluch, *Generałowie. Niewygodna prawda o polskiej armii*, Warszawa 2017, s. 87–89.

³⁷ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 2013, poz. 189 z późn. zm.

Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego RSZ” (art. 6 pkt 1), a od 2018 r. „W czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej”³⁸. Natomiast w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. (art. 28 ust. 4) „Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent RP sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi”; ust. 2 „Minister Obrony Narodowej realizując politykę Rady Ministrów w zakresie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa kieruje obronnością państwa”³⁹. W nowej ustawie nadzór w sprawach operacyjno-obronnych MON sprawować będzie Centralne Wojskowe Centrum Rekrutacji. Celem działalności Centrum jest dostarczanie osobom zajmującym kierownicze stanowiska ministerstwa informacji o społecznym odbiorze prowadzonych działań oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku resortu, w tym ministerstwa. W imieniu Ministra Obrony Narodowej czynności nadzoru w sprawach operacyjno-obronnych realizuje szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji⁴⁰. Szef Sztabu Generalnego WP jest po mianowaniu Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych przez Prezydenta RP organem pomocniczym w procesie kierowania obroną państwa⁴¹.

Rozdzielenie kompetencji kierowniczych wobec wojska między „polityków” i „urzędników” z cywilnego resortu oraz wojskowych następcza trudności w wielu państwach demokratycznych. Niektórzy ministrowie resortu obrony, jak np. Janusz Onyszkiewicz czy Bogdan Klich, z satysfakcją w wywiadach prasowych przekazywali kierowanie armią szefom sztabów generalnych, łamiąc tym samym zasady kontroli nad armią w kwestii podporządkowania dowódców rodzajów sił zbrojnych. Niekiedy dochodziło nawet do głośnych konfliktów między dowódcami sił zbrojnych, a sztabem generalnym, jak np. konflikt między gen. Franciszkiem Gągorem, ówczesnym szefem Sztabu Generalnego WP i gen. Waldemarem Skrzypczakiem – dowódcą wojsk lądowych⁴².

Podzielona władza wykonawcza w sprawie bezpieczeństwa i obronności w państwie doprowadziła już do wielu konfliktów między urzędem prezydenta,

³⁸ Zob. Dz.U. 2019, poz. 196, art. 6.

³⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655, art. 28 ust 1 i 2.

⁴⁰ Ibidem, art. 31–35.

⁴¹ Ibidem, art. 25 pkt 1 i 2.

⁴² Zob. Z. Trejnis, *Europejski czy...*, op.cit., s. 18.

a Radą Ministrów w kwestii przestrzegania zasad cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, policyjnymi i służbami specjalnymi w Polsce. Dwuwładza nad instytucjami bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego na dłuższą metę jest nie do przyjęcia. Oczywiście konflikty są nieuniknione, aby temu zapobiec należy stworzyć przynajmniej system prawny regulujący zasady działania i nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa narodowego. I tak po przegranych wyborach prezydenckich w 1995 r. przez Lecha Wałęsę stosunki między nowym prezydentem i rządem wróciły do normy, a demokratyczna kontrola nad wojskiem funkcjonowała bez większych zakłóceń do 2015 r., gdy to cała władza znalazła się w rękach PIS-u.

Polityka wojskowa prowadzona przez ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza stała się przyczyną masowego odchodzenia ze służby wysokiej rangi doświadczonych i dobrze wyszkolonych w akademiach zachodnich wojskowych, a zarazem spowodowała publiczne ujawnienie rozbieżności między ministrem obrony a prezydentem Andrzejem Dudą, którego uprawnienia konstytucyjne w stosunku do sił zbrojnych były przez ministra obrony jawnie ignorowane. Głośne sprawy dotyczyły np. dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi Biura Bezpieczeństwa Narodowego, gen. Jarosława Kraszewskiego, któremu odebrano uprawnienia dostępu do niejawnych dokumentów, pozbawiając go tym samym możliwości zatrudnienia w BBN czy zatrudnienia w MON Bartłomieja Misiewicza na szefa gabinetu i rzecznika prasowego ministra, a potem członka rady nadzorczej Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Tak więc, jak w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego stulecia, wojskowi nie byli sprawcami konfliktów, których źródło tkwiło w niedostatkach demokratycznej kultury politycznej części polityków sprawujących władzę.

Minister obrony narodowej w wielu państwach opiera się na opiniach zatrudnionych tam znawcach przedmiotu, dlatego tworzone są tzw. gabinety cieni w partiach opozycyjnych walczących o władzę. W części cywilnej Ministerstwa Obrony, aby została zachowana ciągłość polityki bezpieczeństwa w państwie, byli wojskowi stanowią około jedną trzecią ogółu pracowników, np. we Francji. W Polsce nie zorganizowano studiów podyplomowych dla elit politycznych zatrudnionych w resorcie obrony, podobnie jak oficerom mianowanym na stopień generała, kursy prowadzono zdalnie lub po otrzymaniu stopnia.

W Polsce, w przeciwieństwie do innych państw, sprawami bezpieczeństwa i obrony, w tym sił zbrojnych zbyt rzadko zajmuje się Sejm i Senat, np. od 1989 r. nie odbyło się jeszcze ani jedno posiedzenie Sejmu poświęconego obronności państwa, zakupu ważnego sprzętu i uzbrojenia dla armii, wysłania wojska za granicę państwa itp., jak to czynią parlamenty innych państw,

np. Wielkiej Brytanii⁴³. Przyczyną tego zjawiska jest niska jakość naszej klasy politycznej, która przekłada się także na kiepskie obyczaje w zakresie kontroli politycznej armii. Aby coś kontrolować, podejmować decyzje i kierować powinno się być fachowo przygotowanym, począwszy od ministra resortu obrony narodowej. Polski system polityczny jest tak skonstruowany, że najbardziej istotne i ważne są najbliższe wybory i własny PR. Powoduje to zastój decyzyjny w postaci braku wytyczenia przez rządzących konkretnych celów, które powinny być konsekwentnie realizowane. Byle przeszkoda mająca wpływ na PR polityka powoduje, że cel schodzi na dalszy plan. W praktyce rządzą urzędnicy średniego szczebla, bez jasno zadeklarowanych granic swych kompetencji i odpowiedzialności. Brak wspomnianych „gabinetów cieni” w partiach opozycyjnych prowadzi do powstawania uczelni typu „Collegium Humanum” kierowanej przez Pawła i Ryszarda Czarneckich, którzy stworzyli „maszynkę do produkcji dyplomów” torujących partyjnym nominatom z Prawa i Sprawiedliwości drogę do państwowych posad⁴⁴.

Integrowanie polityki bezpieczeństwa narodowego nie jest problemem nowym w teorii polityki państwa – jednak w Polsce nie doczekał się jeszcze instytucjonalnych (systemowych) rozwiązań. Następstwem tego są trudności w stworzeniu mechanizmów zapewniających realizację założeń strategii bezpieczeństwa narodowego w praktycznej działalności władzy wykonawczej. Wykorzystanie doświadczeń innych państw sprzyja zmniejszeniu kosztów i skróceniu procesu dochodzenia do własnych rozwiązań, co jest szczególnie ważne w aspekcie dużej dynamiki i bardzo ograniczonej przewidywalności rozwoju środowiska bezpieczeństwa. Przykładowo, państwa Europy Zachodniej, w tym Polska nie były przygotowane do agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i uzależniły się systematycznie od dostaw surowców energetycznych ze wschodu. Warto przy tej okazji przytoczyć fragmenty rozmowy szefa BBN, Pawła Solocho w rozmowie z dziennikarzami tygodnika „Sieci” na temat nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i sprzątanii po „reformach Kozieja”, a także przyjęciu ustawy zmieniającej system dowodzenia i kierowania armią⁴⁵.

Szef BBN, P. Solocho stwierdza m.in., że w rozmowach z byłymi: ministrem obrony Tomaszem Siemoniakiem, gen. Mieczysławem Gocułem – szefem Szta-

⁴³ Zob. R. Kim, J. Korus, *Kuźnia PIS-owskich kadr. Szkoła Główna Spótek Skarbu Państwa*, „Newsweek Polska” 2022, nr 25, s. 8–13.

⁴⁴ Szerzej zob. *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, red. H. Born, Warszawa 2004, s. 124–128.

⁴⁵ Por: *Wyścig tarczy z mieczem*, z Pawłem Solochem, szefem Biura Bezpieczeństwa, rozmawiają M. Pyza i M. Wikło, „Sieci” 2019, nr 1, s. 36–40; Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. 2018, poz. 2182.

bu Generalnego WP oraz gen. Mirosławem Różańskim – dowódcą Generalnym RSZ i pełnomocnikiem ministra obrony narodowej do spraw reformy dowodzenia wojskami, a także szefem BBN, gen. Stanisławem Koziejem, wszyscy rozmówcy uznali wprowadzoną w 2014 r. koncepcję kierowania i dowodzenia armią za złą.

Teraz przywracamy „hierarchię w wojsku, pokazujemy kto jest najważniejszym żołnierzem. Od 21 grudnia [2018 r. – przypis Z.T.] jest nim szef Sztabu Generalnego. Jemu podlegają: dowódca generalny, dowódca operacyjny oraz szef Inspektoratu Wsparcia” – stwierdził szef BBN. I dalej (...) „Do tej pory nasz reprezentant, szef sztabu, był co prawda najwyższym przedstawicielem Wojska Polskiego, ale nie posiadał kompetencji dowódczych.

W poprzednim systemie najważniejsi byli dowódcy: generalny i operacyjny. Szef sztabu, teoretycznie najważniejszy, poza żołnierzami w sztabie nikim nie dowodził. Pełnił funkcję „superdoradcy” ministra obrony narodowej. To wspaniałe odkrycie prawdy o polskim systemie kierowania i dowodzenia armią pozwoliło szefowi BBN na dalsze optymistyczne stwierdzenie, że „(...) Mamy więc już określonego »pierwszego żołnierza«, czyli tzw. mały SKiD [System Kierowania i Dowodzenia – przypis. Z.T.], kolejnym etapem będzie przywrócenie wszystkich dowództw rodzajów sił zbrojnych” (...) „Jedną z kluczowych jest konieczność ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym” (...) „Stąd też np. rekomendacja o napisaniu ustawy, w której znajdzie się np. ponadresortowy, stały Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego” (...). Szef BBN mówiąc o braku koordynacji działań i podejmowania decyzji stwierdza (...) „od lat nie możemy dojść do momentu, w którym straż pożarna, policja i wojsko będą stanowić spięte w jeden system działający, np. w sytuacji ataku wyłączającego zwykłą sieć”⁴⁶.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 12 maja 2020 r. w pkt. I pk. 1.1. zatytułowana „Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym...” wylicza szereg przedsięwzięć mających na celu zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych, w tym m.in.: „utworzenie komitetu Rady Ministrów odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityk, strategii i programów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w sposób zapewniający spójność i konsekwentną ich realizację oraz jego powiązanie z nową rolą i kompetencjami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”⁴⁷.

⁴⁶ Ibidem, s. 36–40.

⁴⁷ Zob.: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020, <https://www.bbn.gov>.

9 października 2020 r. Prezes Rady Ministrów RP wydał zarządzenie, na podstawie którego powołany został Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych. Do zadań Komitetu, czytamy w § 2 należy „zapewnienie koordynacji przygotowań, działań oraz sprawnego podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa i obronności”⁴⁸. Na pytanie posła Koalicji Obywatelskiej Aleksandra Miszalskiego, podsekretarza stanu w Kancelarii Premiera RM Jarosław Wenderlich na początku 2021 r. odpowiedział na interpelację w następujący sposób: „Komitetowi nie przysługuje prawo do podejmowania decyzji, jednocześnie obrady i działalność Komitetu są klauzulowane i nie ma możliwości jego weryfikacji”. Komitet nie ma więc prawa do podejmowania decyzji w sprawach, które „koordynuje”, dodatkowo Wenderlich stwierdził, że „przepisy zarządzania nie naruszają (...) ustawowych kompetencji właściwych organów ww sprawach”. Oznacza to, że utworzenie Komitetu nie pociągnęło za sobą ustaw, na których podstawie działają szefowie resortów będących członkami Komitetu⁴⁹. Ponadto dochodzi do konfliktu kompetencyjnego, bowiem z jednej strony mamy działalność ministrów określoną ustawowo, a z drugiej osobę przewodniczącą, który jest zastępcą ich przełożonego, Prezesa RM, jak też pierwszym przewodniczącym Komitetu i wicepremierem został prezes PiS.

Następnym zagrożeniem dla przyszłego konfliktu kompetencyjnego jest brak określenia relacji między Komitetem Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych, a Kolegium do spraw Służb Specjalnych, a w jego skład wchodzi także ministrowie: obrony narodowej, spraw zagranicznych, finansów, spraw wewnętrznych, członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez premiera, szef ABW, szef Wywiadu, szef CBA, szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, szef Służby Wywiadu Wojskowego oraz członek Kolegium delegowany przez Prezydenta RP. W składzie Kolegium brakuje przewodniczącego Komitetu, pomimo że skład obu organów pokrywa się funkcyjnie i zapewnia merytorycznie (problemowo), nad którymi pracują. W Komitecie natomiast brakuje stałego członka mianowanego przez Prezydenta RP.

Wynika z tego, że powołana przez władze PiS na mocy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP instytucja (organ) w kwestii zarządzania i kontroli

[pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/8808,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html/](https://www.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/8808,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html/) [dostęp: 12.07.2022].

⁴⁸ Zarządzenie nr 162 prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw obronnych, M.P. 2020, poz. 918.

⁴⁹ Zob. K. Binczycki, *Ocena geostrategicznych i polityczno-prawnych aspektów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 12 maja 2020 r.*, [w:] *Geopolityka Polski. Strefy wpływów/2*, red. L. Sykulski, Toruń–Warszawa 2021, s. 145–149.

nad sektorem bezpieczeństwa i obrony państwa nie powiodła się. Strategia jako dokument wytworzony przez Prezydenta RP nie zawiera bowiem wyraźnie określonych prawnych mechanizmów wdrażania jej w życie i obowiązku realizacji przez organy administracji rządowej⁵⁰.

Komitet do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych stanowi administracyjną nadbudowę nad istniejącymi już organami państwa, bez możliwości podejmowania decyzji, którego działalność nie podlega weryfikacji ze względu na wymóg tajności. Może jak zawsze i były dobre intencje w celu powołania organu kierującego systemem bezpieczeństwa i obronności państwa, a tak to jeszcze jedna instytucja biurokratyczna debatująca o niczym i niepodjemująca ostatecznych decyzji – dalej w Polsce brakuje jasnej linii kierowania i dowodzenia, która stanowi podstawowy warunek istnienia cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, służbami policyjnymi i specjalnymi oraz strażami w kraju.

Zakończenie

Wprowadzenie zmian i reform na rzecz dostosowania wojska do wymagań i standardów NATO napotykało na najrozmaitsze opory, zarówno ze strony generalicji, jak i elit politycznych przydzielanych w celu przyjęcia cywilnego zwierzchnictwa i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. W początkowym okresie modernizacji armii większość generałów stanowili absolwenci radzieckich akademii wojskowych. Walki o wpływ w armii prowadziły też często do nawiązywania ścisłej współpracy z elitami politycznymi i tym samym do upolitycznienia korpusu oficerskiego. Rozpoczęty spór Lecha Wałęsy z braćmi Kaczyńskimi, którzy chcieli odciąć siły zbrojne od „nieprawego poczęcia” trwał bardzo długo, jeszcze po objęciu prezydentury przez Lecha Kaczyńskiego i zwycięstwie w wyborach w 2015 r. Postkomunizm w Polsce, według prawicowego historyka Wojciecha Roszkowskiego skończył się dopiero z chwilą objęcia całej władzy w państwie przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. Polityka kadrowa prowadzona przez ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza stała się przyczyną masowego odchodzenia ze służby wojskowej wysokiej rangi doświadczonych i bardzo dobrze wykształconych oficerów i generałów. Doszło wówczas także do największych zakłóceń stosunków między wojskiem a kierownictwem politycznym państwa związanych z problemem zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a wynikającego z nieprecyzyjnego zapisu konstytucyjnego i podziału władzy wykonawczej na dwa organy: prezydencki i rządowy.

⁵⁰ Ibidem, s. 160–161.

Podzielona władza wykonawcza w państwie w sprawie kierowania i dowodzenia w sektorze bezpieczeństwa i obronności nieraz już w historii prowadziła do wielu konfliktów między prezydentem, a rządem w kwestii przestrzegania zasad cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, policyjnymi i służbami specjalnymi w Polsce. Dwuwładza nad instytucjami bezpieczeństwa i obronności na dłuższą metę jest nie do przyjęcia. Oczywiście konflikty są nieuniknione, jak się wydaje jednak, aby temu zapobiec należy utworzyć system prawny regulujący zasady działania i nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa i obrony kraju. Pomimo że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nakazywała regulację tych kwestii w drodze ustawowej, brakuje przykładowo ustaw o zwierzchnictwie prezydenta nad siłami zbrojnymi, o polityce, strategii i systemie bezpieczeństwa narodowego, bowiem nowa ustawa o obronie Ojczyzny, jak sądzę, nie rozwiązuje wszystkich kwestii. Istnieje pilna potrzeba narodowej debaty nad przyszłością naszej armii, zwłaszcza w chwili wielkiego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej i brutalnej wojny prowadzonej w Ukrainie.

Sektor bezpieczeństwa i obrony wykonuje zadania o fundamentalnym znaczeniu dla państwa, dlatego powinien istnieć system kontroli i równoważenia, a więc to parlament powinien stanowić przewagę władzy wykonawczej i ustanawiać granice władzy rządu, prezydenta i władzy sądowniczej.

To na parlamencie i rządzie, choć pełnią różne role w sferze bezpieczeństwa, ciąży jednak wspólna odpowiedzialność za utrzymywanie tej sfery w stanie pełnej funkcjonalności. Wspólna odpowiedzialność odnosi się także do relacji między przywódcami politycznymi i wojskowymi, policyjnymi i służb specjalnych. W Polsce ograniczona jest rola parlamentu, jeśli chodzi o aprobatę i finansowanie sił zbrojnych w misjach oraz operacjach pokojowych i stabilizacyjnych za granicą kraju. Kompetencje do użycia jednostek wojskowych za granicą przysługują prezydentowi, który wydaje postanowienie w tej sprawie na wniosek Rady Ministrów. Postanowienie prezydenta wymaga więc kontrasygnaty premiera rządu. Art. 117 Konstytucji RP mówi, że: „Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa”. Pobyt wojsk poza granicami kraju finansowany jest z budżetu wojskowego, co narusza zasady demokratycznego nadzoru nad sprawami bezpieczeństwa. Aprobata parlamentu udziału wojsk spowodowałoby, że armia otrzymywała dodatkowe środki finansowe z budżetu krajowego na pokrycie kosztów operacji, tak jak jest to w innych państwach – członkach NATO. W parlamencie powinny zapadać decyzje o modelu armii, tworzeniu nowych jednostek wojskowych, zakupie sprzętu i uzbrojenia wojskowego, tak jak jest to np. w Wielkiej Brytanii czy Republice Federalnej Niemiec.

Dotychczas istniejące w Polsce instytucje bezpieczeństwa, takie jak: rady, biura, komitety, zespoły, centra i komisje posiadając charakter doradczy i nie obejmują całości problemów bezpieczeństwa i obronności, a zwłaszcza współpracy, koordynacji i wykonywania decyzji podjętych przez nie w sprawach odnoszących się do bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w państwie. Ponadto wymienione instytucje nie posiadają praw do podejmowania wiążących decyzji w ramach tzw. jasnej linii kierowania i dowodzenia.

Najbogatsze nawet państwa zmuszone są do poszukiwania sposobów integrowania wysiłków i maksymalizacji efektów synergii systemu bezpieczeństwa narodowego w celu efektywnego wykorzystania wszystkich dostępnych sił i środków zgodnie z priorytetami strategicznymi, np. francuski Sekretariat Generalny Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego przygotowuje i śledzi wykonanie decyzji podjętych przez rządy i komitety obrony i bezpieczeństwa zgodnie z dyrektywami prezydenta i premiera. W czasie prac nad Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego koordynowanych przez Sekretariat ważną rolę odgrywały konsultacje społeczne, ponad 250 tys. internautów wypowiedziało się na temat bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na różnych forach internetowych, zasięgnął opinii 52 specjalistów ds. polityki bezpieczeństwa z francuskich partii politycznych, sektora akademickiego, środowisk pozarządowych i mediów oraz ponad 20 przedstawicieli z 14 państw starego kontynentu.

Wykorzystanie przez Polskę doświadczeń amerykańskich, brytyjskich, francuskich czy niemieckich sprzyjałoby zmniejszeniu kosztów i procesu dochodzenia do własnych rozwiązań, co jest szczególnie ważne w aspekcie dużej dynamiki i bardzo ograniczonej przewidywalności rozwoju środowiska bezpieczeństwa, a także przestrzeganiu standardów cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Wydaje się, że zachodzi pilna potrzeba utworzenia centrum naukowo-badawczego, które przedstawiałoby projekty, stanowiące podstawę do opracowywania koncepcji polityczno-strategicznego systemu bezpieczeństwa narodowego. Postuluje się, aby do tej placówki badawczej weszli uznani specjaliści i uczeni cywilni oraz wojskowi. Jak twierdzi znany geopolityk dr Jacek Bartosiak – twórca koncepcji Armii Nowego Wzoru z *Strategy and Future* – każde państwo powinno mieć przygotowaną i realizowaną zarówno wielką strategię, strategię rywalizacyjną oraz strategię wojskową długą – i krótkoterminową (na – 15, – 10, – 5 lat) i wynikającą z tych strategii koncepcję operacyjną obowiązującą w konwencji ponadpartyjnej i konsekwentnie realizowana przez następujące po sobie rządy, nie może ona być burzona przez kolejnego ministra obrony. Strategia wojskowa i koncepcja operacyjna powinna zawierać także przyszły model armii: obronna, ofensywna czy też aktywna

nej obrony. Ustalenia te stanowiłyby podstawę organizacji i przygotowania sił zbrojnych, uwzględniając przy tym dynamikę zmian przyszłego pola walki oraz rozwój nowych technologii wojskowych potrzebnych do skutecznego zwalczania przeciwnika w ewentualnym konflikcie kinetycznym i dopiero potem po dyskusji ogólnonarodowej i zatwierdzeniu przez parlament kupujemy sprzęt i uzbrojenia potrzebne do wyposażenia i wyszkolenia wojsk.

W rzeczywistości nie istnieje jednolity model funkcjonowania sił zbrojnych w demokratycznym państwie i społeczeństwie, ani systemu kontroli nad nimi. Istnieją jednakże wspólne zasady niezbędne do zagwarantowania demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w państwie. Oto niektóre z nich:

- istnienie jednoznacznych konstytucyjno-prawnych ram i instytucji określających podstawowe relacje między władzą cywilną a siłami zbrojnymi
 - istnienie tzw. jasnej linii kierowania i dowodzenia;
- hierarchiczna odpowiedzialność przed prezydentem, królem (naczelnym dowódcą lub najwyższym zwierzchnikiem), premierem, ministrem obrony narodowej, którzy odpowiadają za kierowanie wojskiem i nadzorowanie jego działalności, a więc istnienie instytucji koordynującej między prezydentem i premierem oraz ponadresortowej struktury odpowiedzialnej za bieżące koordynowanie polityki bezpieczeństwa narodowego i przeglądy strategiczne, a także dopasowanie cyklu planowania strategicznego do kadencyjności władzy wykonawczej;
- znacząca rola parlamentu, polegająca na uchwalaniu aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa i obronności państwa, wpływanie na formowanie strategii bezpieczeństwa oraz przejrzystość decyzji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony, a także zatwierdzanie budżetu wojskowego i kontroli wydatków oraz zakupu sprzętu i uzbrojenia dla sił zbrojnych;
- dobrze wyszkolone wojsko, cieszące się szacunkiem oraz uznające zasadę cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią, w tym zasadę neutralności politycznej;
- istnienie w społeczeństwie zrozumienia dla problemów obronności państwa i consensusu w sprawie roli i misji wojska;
- funkcjonowanie umiarkowanego komponentu pozarządowego i medialnego w ramach tzw. strategicznych wspólnot, uczestniczącego w debacie na temat polityki bezpieczeństwa i obrony państwa⁵¹.

Jestem zwolennikiem koncepcji cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi Samuela P. Huntingtona, gdzie ideałem byłoby – państwo

⁵¹ Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie...*, op.cit., s. 223–227.

respektujące zasadę politycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi sprawowanego przez cywilnych polityków, którzy w swych decyzjach strategicznych kierowaliby się ideami dominującymi w korpusie oficerskim, oczywiście konserwatywnym⁵².

Co prawda literatura zachodnia i amerykańska współczesna kwestionuje ten punkt widzenia, nie kwestionując jednak samej zasady podporządkowania sił zbrojnych władzom politycznym, a zarazem potrzeby uwzględniania przez polityków wojskowego punktu widzenia⁵³. Najdalej w kierunku pogłębianej analizy współpracy polityków i wojskowych poszedł Dale R. Herspring – uczoney łączący kompetencje akademickie z wcześniejszym doświadczeniem wojskowym i dyplomatycznym. Przedstawił on interesującą koncepcję współodpowiedzialności polityków za bezpieczeństwo narodowe. Według D. Herspringa – dla skutecznej polityki bezpieczeństwa narodowego niezbędne jest współdziałanie polityków i dowódców wojskowych w duchu wzajemnego zrozumienia i poczucia odpowiedzialności za państwo.

W przedstawionym przez Herspringa modelu wojskowi są i powinni być partnerami polityków cywilnych. Partnerstwo bowiem nie podważa podporządkowania, ale wymaga od tego, kto stoi na czele władz państwowych, by wciągał dowódców wojskowych do procesu decyzyjnego i brał pod uwagę ich punkt widzenia. Oznacza to w szczególności konieczność uwzględniania przez polityków kultury i tradycji wojskowych tzw. systemów wartości i wzorów postępowania typowych dla środowiska wojskowego.

Herspring wymienia osiem zasad, które respektować powinni politycy cywilni realizując zdrowe i wzajemne stosunki współodpowiedzialności i poszanowania. Oto one:

- poszanowanie wojskowej kultury, norm zachowania i wartości;
- akceptowanie współodpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa narodowego;
- respektowanie symboli wojskowych;
- akceptowanie konieczności posiadania sił zbrojnych do realizacji stawianych przed nimi zadań;
- stosowanie zasady, że o awansach wojskowych decydują względy merytoryczne, bez ingerencji czynników politycznych;

⁵² Zob. S.P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge 1957.

⁵³ Szerzej zob. Z. Trejnis, *Modele cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w demokratycznych państwach*, [w:] *Polska i Europa w perspektywie politologicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Konstantemu Adamowi Wojtaszczykowi z okazji 45-lecia pracy akademickiej*, t. II, red. J. Wojnicki, J. Miecznikowska, Ł. Zamecki, Warszawa 2020, s. 509–525.

- ograniczenie tego, co Herspring nazywa „ucywilnieniem” wojska, a co jego zdaniem, utrudnia współodpowiedzialność;
- nakaz ostrożności przy wprowadzeniu zmian, gdyż zbyt radykalna zmiana podważa należyte stosunki między władzami cywilnymi i wojskowymi, i wreszcie:
- akceptowanie prawa wojskowych do wyrażania własnego zdania, nawet sprzeciwu, gdy nie zgadzają się oni z poglądami polityków cywilnych, nawet w formie rezygnacji z zajmowanego stanowiska⁵⁴.

Te osiem zasad stanowi pod wieloma względami nowe ujęcie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, ale nie narusza, jak sądzę, istoty politycznego zwierzchnictwa nad wojskiem w państwie demokratycznym.

Bibliografia

- Althusser L., *Ideology and Ideological State Apparatuses*, Monthly Review Press 1971.
- Brzozowski K., *Ocena geostrategicznych i polityczno-prawnych aspektów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 12 maja 2020 r.*, [w:] *Geopolityka Polski. Strefy wpływow/2*, red. L. Sykulisz, Toruń–Warszawa 2021.
- Brzozowski A., *Uwarunkowania i wyznaczniki reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2018, nr 41.
- Ćwieluch J., *Generałowie. Niewygodna prawda o polskiej armii*, Warszawa 2017.
- Dahl R.A., *O demokracji*, Kraków 2000.
- Faliński M.A., Jabłoński B., Sokołowski T., *Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi w Polsce*, Toruń 1996.
- Firlej E., Jopek Z., *Traktat o konwencjonalnych siłach w Europie CFE (stan i perspektywy)*, Warszawa–Toruń 1996
- Foucault M., *Podmiot i władza*, „Lewą Nogą” 1998, nr 9.
- Gen. Powell C., „Polityka”, 10.04.1993, nr 15.
- Heidegger M., *Bycie i czas*, Warszawa 1994.
- Herspring D.R., *Civil-Military Relations and Shared Responsibility. A Four Nation Study*, Baltimore 2013.
- Herspring D.R., *Rumsfeld's Wars. The arrogance of Power*, Lawrence 2008.
- Herspring D.R., *The Pentagon and Presidency. Civil-Military Relation from FDR to George W. Bush*, Lawrence 2005
- Huntington S.P., *Political Order is Changing Societies*, New Haven 1968.
- Huntington S.P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge 1957.
- Huntington S.P., *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995.
- International Military and Defense Encyclopedia*, vol. 1, 2, 5, Washington 1995.

⁵⁴ Por. D.R. Herspring, *The Pentagon and Presidency. Civil-Military Relation from FDR to George W. Bush*, Lawrence 2005; idem, *Rumsfeld's Wars. The arrogance of Power*, Lawrence 2008; idem, *Civil-Military Relations and Shared Responsibility. A Four Nation Study*, Baltimore 2013.

- Karwat M., *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne UW” 2012, vol. 17.
- Kim R., Korus J., *Kuźnia PIS-owskich kadr. Szkoła Główna Spółek Skarbu Państwa*, „Newsweek Polska” 2022, nr 25.
- Korbroński A., *Civil-Military Relation in Poland: Who is Charge?*, [w:] *Naród – Władza – Społeczeństwo*, red. A. Jasińska-Kania, J. Raciborski, Warszawa 1996.
- Kurski J., Semka P., *Lewy czerwcowy*, Warszawa 1992.
- Mouffe Ch., *Polityczność. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2008.
- Olszewski J., *Przerwana dekada*, Warszawa 1992.
- Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, H. Born (red.), Warszawa 2004.
- Schematyzm Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego*, Warszawa 1994.
- Schmitt C., *Pojęcie polityczności*, [w:] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne państwa*, Warszawa 2012.
- Siergiejczyk P., *Mit Olszewskiego*, „Przegląd” 2022, nr 23.
- Skrzypiński D., *Ewolucja modeli cywilnej kontroli nad armią w polskim systemie politycznym po 1989 roku*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002.
- Sokołowski J., *Usytuowanie i funkcjonowanie duszpasterstwa w Wojsku Polskim*, Toruń 1996.
- Trejnis Z., *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997.
- Trejnis Z., *Europejski czy euroatlantycki model bezpieczeństwa narodowego Polski?*, [w:] *Polska w euroatlantyckiej strefie bezpieczeństwa*, red. Z. Trejnis, R. Radziejewski, Warszawa 2014.
- Trejnis Z., *Międzynarodowe standardy kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi w państwach demokratycznych*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, red. W. Fehler, Toruń 2001.
- Trejnis Z., *Modele cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w demokratycznych państwach*, [w:] *Polska i Europa w perspektywie politologicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Konstantemu Adamowi Wojtaszczykowi z okazji 45-lecia pracy akademickiej*, t. II, red. J. Wojnicki, J. Miecznikowska, Ł. Zamęcki, Warszawa 2020.
- Trejnis Z., *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997.
- Wiatr J.J., *Tarcza i miecz. Socjologiczne zagadnienia bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2017.
- Wyścig tarczy z mieczem, z Pawłem Solochem, szefem Biura Bezpieczeństwa, rozmawiają M. Pyza i M. Wikło*, „Sieci” 2019, nr 1.

Netografia

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/8808,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html/>.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 3, art. 26, ust. 1 i 2.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1952 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

Ustawa z dn. 15 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56.

Ustawa z dn. 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16 z późn. zm.

Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 2013, poz. 189 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. 2018, poz. 2182.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655, art. 28, ust. 1 i 2.

Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw obronnych M.P. 2020, poz. 918.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 7 marca 2000 r.

Wyrok TK z 7 marca 2000 r. sygn. akt. K26/98, OTK2.U.2000, nr 2.

Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., sygn. akt K51/02, OTK2.U.2003.

Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt. K26/00, OTK Z.U. 2002, nr 2A, poz. 18.

Streszczenie

Artykuł prezentuje rozważania i opinie dotyczące przestrzegania konstytucyjnych zasad związanych z kwestią cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi po 1989 r. w Polsce. Kontrola, zwierzchnictwo czy nadzór władz cywilnych nad organami przemocy stanowią jedno z największych wyzwań przed którymi stoi demokratyczne państwo. Cywilna kontrola nad wojskiem ma dzisiaj szczególne znaczenie, bowiem NATO uznała ją za warunek wstępny członkostwa.

Celem artykułu jest przedstawienie problemu badawczego i odpowiedź na pytanie – jak każda ze stron postrzega swą rolę i jaką spełnia funkcję w zakresie kontroli, zwierzchnictwa i nadzoru – od publicznego szacunku i popularności, którymi cieszy się dany polityk, instytucja polityczna lub siły zbrojne do administracyjnych lub politycznych zdolności rządzących polityków. Cywilna kontrola powinna też być zaakceptowana przez dowódców wojskowych, jak i liderów politycznych sprawujących władzę i wynikać z przyjętych w danym kraju uregulowań instytucjonalno-prawnych oraz doświadczeń członków NATO. Siły zbrojne mają służyć państwu, ochronie jego niepodległości, bezpieczeństwa oraz integralności terytorialnej i dlatego zachowują neutralność polityczną, a nie wybranym grupom politycznym (partiom) czy społecznym. W związku z tym, że nie istnieje jednolity model funkcjonowania wojska ani system kontroli nad nimi, istnieją tylko wspólne zasady niezbędne do zagwarantowania demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w państwie.

Słowa kluczowe: cywilna kontrola, zwierzchnictwo, nadzór, siły zbrojne, organy przemocy, jasna linia kierowania i dowodzenia, państwo demokratyczne, bezpieczeństwo i obronność.