

I WOJSKOWO-CYWILNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

PRAWNA REGULACJA INSTYTUCJI NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH ORAZ JEJ KONSEKWENCJE PO ZMIANACH OBOWIĄZUJĄCYCH OD DN. 1 STYCZNIA 2014 R. I OD DN. 30 KWIETNIA 2015 R.

Cezariusz Sońta

Wojskowa Akademia Techniczna
Uniwersytet Warszawski

Streszczenie: Zważywszy na możliwy przebieg współczesnego konfliktu zbrojnego o skali i intensywności powyżej progu wojny, konstytucyjny tryb mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych mógłby, przynajmniej w skrajnie niekorzystnej sytuacji, praktycznie uniemożliwić to mianowanie. Zachodzi zatem potrzeba nowelizacji ustawy zasadniczej w powyższym zakresie. Wojenny system dowodzenia, wraz z instytucją Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, nie zadziała, jeżeli nie będzie odpowiednio wcześniej wdrożony, a w czasie „W” na pewno nie będzie czasu ani możliwości, by stworzyć go od podstaw. Niektóre z analizowanych zmian, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. i 30 kwietnia 2015 r., wywołały szczególne kontrowersje, a nawet wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją. Próby uniknięcia sprzeczności części znowelizowanych zapisów ustawowych ze znaczeniem odpowiednich norm konstytucyjnych ustalonych w drodze wykładni gramatycznej poprzez zabiegi lingwistyczne ustawodawcy, zmierzające do nadania wyrazom lub ich zbiorom znaczenia zupełnie innego, niż mają w rzeczywistości, nie mieszczą się w konstytucyjnych granicach państwa prawa. Należy zatem zwrócić uwagę na mankamenty analizowanych zmian, w szczególności niejednoznaczności i sprzeczności tworzonych przepisów, skutkujące potencjalnie szkodliwą dla obronności sytuacją, gdy o kształcie systemu kierowania i dowodzenia, w tym wojennego, decydować będą prawnicze interpretacje, dość dowolne wobec braku ustawowych reguł wykładni, a nie skrupulatna działalność prawotwórcza stanowiąca wynik rzetelnej, jak najszerzej analizy. Wydaje się przy tym, że część z opisanych w niniejszym opracowaniu zmian dotyczących Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zmierza, przynajmniej co do zasady, w pożądanym z punktu widzenia obronności kierunku, chociaż w szczegółach budzić może istotne wątpliwości. Chodzi głównie o nową kompetencję prezydenta w przedmiocie jednoznacznego określenia początku i końca czasu wojny, którego występowanie rodzi przecież ważne następstwa prawne i faktyczne. Jeżeli jednak działania potencjalnego przeciwnika, przybierając postać opisaną w niniejszym opracowaniu, spowodują fizyczną eliminację prezydenta lub Rady Ministrów, bądź chociażby uniemożliwią wystąpienie tego kolegialnego organu ze stosownym wnioskiem, wówczas niemożliwe będzie nie tylko mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, lecz także osiągnięcie jakichkolwiek skutków, które przepisy licznych aktów normatywnych uzależniają od nastąpienia czasu wojny. Wyżej wymienioną zmianę uznać można wobec tego za szczególnie groźną dla obronności.

Słowa kluczowe: Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, Polskie Siły Zbrojne, prawo, prawo konstytucyjne, system dowodzenia, polityka.

Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle podstawowych uwarunkowań czasu „W” istotnych dla jego funkcjonowania

Najwyższej rangi źródłem prawa, dotyczącym bezpośrednio Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, jest przepis art. 134 ust. 4 ustawy zasadniczej, z którego wynikają wprost następujące normy:

- 1) na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;
- 2) w tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać;
- 3) kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa¹.

Podstawowe ustalenia w przedmiocie pozycji ustrojowej Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych poczynić można w oparciu o art. 134 ust. 1-3 Konstytucji, a mianowicie:

- 1) Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), w tym Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (zważywszy, że cyt. przepis nie przewiduje żadnych wyłączeń, w tym co do czasu, np. wojny, lub osób, np. tegoż Dowódcy; ponadto art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej² stanowi *expressis verbis*, że Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej);
- 2) w czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (ust. 2), z czego nie wynika jednoznacznie, czy w czasie wojny owo zwierzchnictwo sprawuje bez tego pośrednictwa, aczkolwiek interpretując art. 134, ust. 2 w zw. z ust. 4 i ust. 1 Konstytucji, można stwierdzić w tej kwestii jednoznacznie tylko tyle, że Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa – w ustawach zatem należy szukać norm bardziej szczegółowych, podobnie jak powyżej;
- 3) Szef Sztabu Generalnego i dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych funkcjonują w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju i w czasie wojny, zważywszy, że przepis konstytucyjny nie wprowadza żadnego ograniczenia pod tym względem, stanowiąc jedynie, że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (ust. 3) – również w tej kwestii w ustawach zatem należy szukać norm bardziej szczegółowych.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 t.j., z późn. zm.

Jakkolwiek byśmy nie oceniali cyt. zapisów ustawy zasadniczej i okoliczności ich uchwalenia, to mają one najwyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa, wobec czego zmian w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej sprzecznych z konstytucją nie można dokonać bez zmiany tejże. Próby uniknięcia sprzeczności niektórych znowelizowanych zapisów ustawowych ze znaczeniem odpowiednich norm konstytucyjnych, ustalonym w toku wykładni gramatycznej poprzez zabiegi lingwistyczne ustawodawcy zmierzające do nadania wyrazom lub ich zbiorom znaczenia zupełnie innego niż mają w rzeczywistości, nie mieszczą się w konstytucyjnych granicach państwa prawa. Być może zatem w zmieniających się obecnie dość radykalnie warunkach bezpieczeństwa zmiany wymaga m.in. właśnie konstytucyjny kształt instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wywierający zasadniczy wpływ na hierarchię wojennego systemu dowodzenia. *De lege lata* regulacja konstytucyjna w tej mierze opiera się bowiem na niezmiernie wątpliwych założeniach, że:

- Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, który ma bez wątpienia największe znacznie pośród dowódców w czasie „W”, zdąży należycie objąć i wypełnić swe obowiązki, wdrażając wojenny system dowodzenia, mimo że zostanie dopiero mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów na czas wojny, tzn. już w czasie wojny;
- Prezes Rady Ministrów zechce i zdąży w odpowiednim czasie złożyć Prezydentowi stosowny wniosek, po czym ten zechce i zdąży w odpowiednim czasie mianować wskazanego Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;
- działania przeciwnika, stwarzające podstawę do przyjęcia, że ma miejsce czas wojny, nie zakłócą łączności między wspomnianymi trzema najwyższymi organami kierowania i dowodzenia ani nie wyeliminują żadnego z nich.

Założenia te można uznać za wątpliwe, przynajmniej w odniesieniu do potencjalnego konfliktu zbrojnego powyżej progu wojny, analizując przebieg konfliktów zbrojnych XXI w. W hipotetycznym konflikcie zbrojnym o poziomie zaangażowania sił i środków oraz skali powyżej progu wojny spodziewać się bowiem można od początku jego trwania zmasowanych ataków informatycznych, rakietowych, lotniczych i artyleryjskich na znane przeciwnikowi stanowiska (w tym zapasowe) kierowania i dowodzenia systemu obronnego państwa, miejsca dyslokacji elementów systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, bazy lotnictwa wojskowego i miejsca dyslokacji innych jednostek wojskowych lub związków organizacyjnych o najbardziej zagrażającym przeciwnikowi potencjale bojowym, systemy łączności, elementy infrastruktury krytycznej, największe środki masowego przekazu. Taki atak, wsparty działaniami terrorystycznymi i sabotażowo-dywersyjnymi jednostek desantowych przeciwnika, może w ciągu pierwszych kilkunastu–kilkudziesięciu godzin jego trwania spowodować niepowetowane straty, tworząc grunt dla wtargnięcia na terytorium państwa związków jednostek pancerno-zmechanizowanych i oddziałów specjalnych przeciwnika. Wszystko to poprzedzać może nawet wieloletnia operacja

przygotowawcza realizowana przez wrogie służby specjalne i ośrodki polityczne oraz medialne, z wykorzystaniem sterowanej przez nie agentury w kraju i za granicą, w tym ludzi wpływających na opinię publiczną, część elektoratu, niektóre media, elementy gospodarki, niektórych przedstawicieli organów władzy publicznej. W okresie bezpośrednio poprzedzającym agresję militarną spodziewać się należy ponadto prób destabilizacji państwa atakami terrorystycznymi dokonywanymi na jego terytorium przez zakonspirowane, najprawdopodobniej wśród imigrantów, grupy inspirowane bądź kontrolowane przez wrogie służby specjalne.

Wydaje się zatem, że nie będzie czasu na tworzenie od podstaw wojennego systemu dowodzenia w czasie „W” i nie zadziała on, jeżeli nie będzie odpowiednio wcześniej wdrożony i wyćwiczony, zwłaszcza że, jak mówi np. S. Koziej, „jesteśmy państwem granicznym NATO i możemy zostać zaskoczeni”³. Tego poglądu S. Kozieja nie podziela np. M. Tomaszycy, który twierdzi: „Jeżeli byśmy szykowali się do dużego konfliktu, to jesteśmy w stanie zawczasu rozpoznać symptomy jego narastania – od 180 do 360 dni przed tym, zanim potencjalny przeciwnik osiągnie zdolność do wykonania jakiegokolwiek uderzenia. A to jest ten czas na to, że nawet rezerwy niewyszkolone jesteśmy w stanie wyszkolić”⁴. Współczesne systemy rozpoznania oraz instrumenty zdobywania informacji, jakimi dysponują niektóre państwa NATO, w szczególności Stany Zjednoczone (na pewno nie sama Rzeczpospolita Polska), bez wątplenia pozwalają na bardzo szybkie stwierdzenie np. rozwinięcia mobilizacyjnego armii, przebazowań lub przegrupowań jednostek wojskowych i związków organizacyjnych, oddziałów, a niekiedy nawet pododdziałów, czy też innych działań przygotowawczych do typowej inwazji zbrojnej zmierzającej do zajęcia zaatakowanego terytorium przy pomocy konwencjonalnych sił zbrojnych, dysponujących przewagą, w szczególności pod względem liczebnym i uzbrojenia. Być może takie przygotowania zajęłyby potencjalnemu agresorowi od 180 do 360 dni, a nawet więcej, pod warunkiem, że w momencie ich rozpoczęcia dysponowałby on siłami zbrojnymi mniejszymi liczebnie, gorzej wyszkolonymi, dowodzonymi, uzbrojonymi i wyposażonymi od nas oraz funkcjonującymi w oparciu o doktrynę wyłącznie defensywną. W rzeczywistości istnienie takiego przeciwnika wydaje się niemożliwe, zwłaszcza że z pewnością nie byłby on, przy takiej swej kondycji, skłonny do wszczynania wojny napastniczej. Inny przeciwnik może być gotowy do ataku w czasie nieporównanie krótszym, a atak ten może przybrać postać znacznie bardziej nowoczesną od sukcesywnego zajmowania zaatakowanego terytorium (czy też nieudolnego nacierania na

³ Wypowiedź z dn. 10 sierpnia 2013 r. Przyt. za: P. Makarewicz, *Materiał do przemyślenia*, 11 sierpnia 2013, <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/11/>.

⁴ T. Bednarzak, *Gen. Marek Tomaszycy: minimum 180 dni – tyle będziemy mieć czasu, zanim uderzy wróg*, 30 sierpnia 2015 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Gen-Marek-Tomaszycy-minimum-180-dni-tyle-bedziemy-miec-czasu-zanim-uderzy-wrog,wid,17785195,wiadomosc.html?ticaid=115915>.

rubież obronne) przy pomocy konwencjonalnych sił zbrojnych, co jeszcze bardziej skróci czas potrzebny do jego należytego przygotowania, zwłaszcza gdy przeciwnik zakładałby wcześniej takie użycie sił zbrojnych. Oczywiście cytowane spostrzeżenie M. Tomaszyckiego o możliwościach rozpoznania zawczasu symptomów narastania dużego konfliktu dotyczyć może również symptomów politycznych, ekonomicznych itp., których trafne stwierdzenie wymaga, jak się zdaje, posiadania przez państwo nader skutecznych instrumentów analityczno-wywiadowczych lub sojuszników w takowe instrumenty wyposażonych, i to sojuszników niemających, przynajmniej w sferze spodziewanego konfliktu, interesów sprzecznych z naszymi.

Sprzeczność taka zachodziła np. w 1939 r. pomiędzy Polską, której władze zmierzały do stworzenia sojuszu trójstronnego zapewniającego pokonanie Niemiec w wojnie na dwóch frontach w przypadku agresji niemieckiej na którekolwiek z państw-sygnatariuszy (oczywiście pod warunkiem rzetelnego wywiązania się każdego z tych państw z przyjętych zobowiązań), a Francją i – w szczególności – Wielką Brytanią, zmierzającą de facto konsekwentnie do ukierunkowania pierwszej fazy przewidywanej agresji niemieckiej na wschód i pozyskania w ten sposób czasu na jak najlepsze przygotowanie do późniejszej obrony własnego terytorium (co notabene dyplomacja Wielkiej Brytanii osiągnęła). Publiczne solenne zapewnienia ministra spraw zagranicznych płk. J. Becka, że Rzeczpospolita Polska odpowie akcją zbrojną przeciwko Niemcom w przypadku zaatakowania przez nie sojuszników, mogły faktycznie utwierdzić w tym przekonaniu strategów niemieckich, z Hitlerem na czele, stwarzając dodatkowy asumpt do agresji na tego członka trójstronnego, obiektywnie potężnego sojuszu. Oczywiście ostatecznie drogę do rozpoczęcia drugiej wojny światowej otworzył Niemcom i Sowiecom pakt Ribbentrop–Mołotow, stanowiący ukoronowanie wieloletniej, głównie nieoficjalnej współpracy niemiecko-sowieckiej. Wspomnieć o nim należy w tym kontekście, ponieważ jego tajny protokół znany był wywiadowi amerykańskiemu niemal natychmiast, a brytyjskiemu i francuskiemu (z różnych źródeł) – w następnych dniach. Nie ma natomiast w historycznych źródłach informacji, by sojusznicy podzielili się tą wiedzą z Oddziałem II Sztabu Głównego Wojska Polskiego, dzięki któremu niedługo wcześniej weszli w posiadanie tajemnicy Enigmy.

Geneza i ogólny kształt tzw. dwóch etapów reformy systemu kierowania i dowodzenia

Zapowiadając 23 maja 2013 r. oficjalną prezentację *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego* przez prezydenta, połączoną z debatą z udziałem B. Balcerowicza, H. Goryszewskiego, J. Owsiaaka (sic!) i W. Orłowskiego⁵, oficjalny portal

⁵ Oficjalny portal prezydent.pl w późniejszej relacji (dn. 24 maja 2013 r.) z tej prezentacji i debaty donosił m.in., że (<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2559,prezentacja-bialej-ksiegi-bezpieczenstwa.html>): „W Pałacu Prezydenckim

polska-zbrojna.pl informował, co następuje: „Biała Księga powstała na podstawie raportu opracowanego przez blisko 200 ekspertów od bezpieczeństwa. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego powstawał dwa lata (od 2010 roku). Miał on wskazać główne niebezpieczeństwa dla Polski. (...) Na jakie zagrożenia wskazali autorzy dokumentu? Ekspertcy uznali, że nie zagraża nam obecnie konflikt militarny, za to musimy zwracać uwagę na zagrożenia związane z niskim przyrostem naturalnym czy kiepską infrastrukturą (...)”⁶ (sic!). Inne wnioski dotyczące bezpieczeństwa płynące z tego dokumentu, według cyt. portalu, to:

- 1) integracja rozproszonego systemu kierowania bezpieczeństwem poprzez powołanie Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa, koordynującego tego rodzaju działania,
- 2) profesjonalizacja rozumiana jako podnoszenie jakości i specjalizacja wszystkich służb mundurowych,
- 3) upowszechnianie wiedzy na temat bezpieczeństwa⁷.

Nieco wcześniej, bo już m.in. 4 i 25 lutego 2013 r.⁸, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego zapowiadał reformę systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającą w nich model organizacji dowodzenia identyczny – jak stwierdził – z funkcjonującym w USA i NATO⁹ i pozwalającą – jego zdaniem – na osiągnięcie następujących celów (efektów): „Poprawiona zostanie jakość planowania strategicznego w siłach zbrojnych. Szef SG WP dzięki uwolnieniu od bieżących zadań będzie mógł zajmować się projektowaniem przyszłości wojska i strategicznym doradzaniem ministrowi obrony. Urealniona i merytorycznie wzmocniona zostanie cywilna kontrola nad armią. Minister obrony narodowej bezpośrednio będzie dowodził trzema najwyższymi

została w piątek zaprezentowana wydana pierwszy raz w Polsce *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Dokument zawiera diagnozę kondycji bezpieczeństwa Polski, prognozę jej zmian, proponuje odpowiedzi na pytania, jak zapewniać bezpieczeństwo w zmieniających się warunkach. – Spotkanie podsumowuje długą, ciężką, ale też bardzo owocną pracę całego zespołu osób, które chciały podzielić się swoim doświadczeniem, wiedzą i wrażliwością na sprawy bezpieczeństwa tak, aby powstała ta Biała Księga – mówił prezydent Bronisław Komorowski. (...) – Na naszych oczach dokonują się gigantyczne zmiany na korzyść w zakresie bezpieczeństwa politycznego, militarnego i ekonomicznego. Dokonują się gigantyczne zmiany, o których kiedyś moglibyśmy tylko marzyć. (...)” (sic!).

⁶ JT, BBN, *Wiedza o bezpieczeństwie ma być powszechna*, 23 maja 2013 r., <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7945?t=BBN-wiedza-o-bezpieczenstwie-ma-byc-powszechna>

⁷ Ibidem.

⁸ Według P. Makarewicza M. Gocuł, relacjonując w Senackiej Komisji Obrony Narodowej genezę projektu ustawy z dn. 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, powstanie pierwszych z realizowanych w niej pomysłów lokował w 2011 r. (*Reforma dowodzenia jeszcze raz w Senacie*, 22 lutego 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/7/>).

⁹ <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4398,SzefBBNwPolsatNewsoreformiesystemukierowaniaidowodzeniaSZRP.html>

strukturami wojskowymi oraz otrzyma wsparcie profesjonalnego doradcy w postaci szefa SGWP. Powstanie jednolity system dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny – z możliwością odpowiednio wczesnego przygotowania do funkcjonowania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa. Zapewnione zostaną warunki do szkolenia i użycia sił zbrojnych w systemie działań połączonych (joint). Zredukowane zostaną koszty funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia, a także nastąpi kadrowe wzmocnienie struktur liniowych po przeniesieniu do nich etatów oficerskich z centrali”¹⁰.

Realizując zapowiedzi, 12 marca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła, a 17 kwietnia 2013 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, przedłożony przez Ministra Obrony Narodowej, opracowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej przy współpracy z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Zatwierdzony przez Sejm i Senat projekt prezydent podpisał już 22 lipca 2013 r.¹¹ Ustawa z dn. 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.¹² Z mocy jej przepisów znowelizowano dziesięć aktów normatywnych rangi ustawowej, w szczególności ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹³ oraz ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.

Wprowadzone powołaną ustawą z dn. 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw zmiany, nazywane przez ich twórców pierwszym etapem reformy systemu kierowania i dowodzenia, objęły w szczególności:

- utworzenie Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 12),
- uznanie Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych za następcę prawnego Dowódcy Wojsk Lądowych, Dowódcy Sił Powietrznych, Dowódcy Marynarki Wojennej i Dowódcy Wojsk Specjalnych (art. 14),
- uznanie, że Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych staje się Dowództwem Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 13), które przejmuje podporządkowanie tej samej części Sił Zbrojnych (art. 16),
- uznanie Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych za następcę prawnego Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych (art. 14),

¹⁰ <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4427,SzefBBNdlUwazamRzeoreformiedowodzenia.html>

¹¹ <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/reforma-systemu-kierowa/6055,Reforma-systemu-kierowania-i-dowodzenia.html>

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 852.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 189.

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 461, z późn. zm.

- nazwanie Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych Dowódcami Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 3, pkt 1),
- likwidacja dowództw wszystkich Rodzajów Sił Zbrojnych, tj.: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych (art. 11), zastąpionych Inspektoratami: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych,
- ustanowienie bezpośredniej podległości Ministrowi Obrony Narodowej Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 1, pkt 3),
- pozbawienie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego funkcji dowodzenia w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju (art. 1, pkt 3),
- uchylenie wymogu podejmowania przez Ministra Obrony Narodowej decyzji w sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych po zasięgnięciu opinii lub na wniosek Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (art. 1, pkt 3),
- derogacja przepisu ustawowego zawierającego deklarację, że Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest najwyższym rangą żołnierzem pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej (art. 1, pkt 4),
- ustalenie, że Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio lub przy pomocy sekretarza stanu lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 1, pkt 3),
- ustalenie, że w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 1, pkt 3),
- uczynienie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju (art. 1, pkt 3),
- pozbawienie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego odpowiedzialności za organizację i przygotowanie do działań organu dowodzenia i stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 1, pkt 5),
- derogacja przepisu stanowiącego, że zakres działania Ministra Obrony Narodowej w czasie wojny określa odrębna ustawa (art. 1, pkt 6),
- określenie nowego uprawnienia, a zarazem obowiązku prezydenta, w następujący sposób: wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 3, pkt 2),

- określenie (art. 1, pkt 5) zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹⁵, obejmującego:
 - 1) planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych;
 - 2) programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych;
 - 3) nadzór nad ogólną i operacyjną działalnością Sił Zbrojnych, w tym w szczególności nad planowaniem operacyjnym, gotowością mobilizacyjną i bojową, szkoleniem oraz rozwojem organizacyjno-technicznym Sił Zbrojnych;
 - 4) reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegalnych organach polityczno-wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
 - 5) doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych;
 - 6) planowanie przygotowania ministerstwa do funkcjonowania na stanowiskach kierowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
 - 7) przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów,
- określenie (art. 3, pkt 3) właściwości i zakresów działania Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – odpowiednio w art. 11a i art. 11b ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

W przeciwieństwie do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, zakresy działania tych dowódców ustalone zostały nie enumeratywnie, lecz poprzez wskazanie funkcji typowych, o czym przesądza użycie w odpowiednich miejscach wyrażenia „w szczególności” (art. 11a ust. 2, art. 11b ust. 2 powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej). Dowódca Operacyjny jest właściwy w zakresie dowodzenia operacyjnego częścią Sił Zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej (art. 11b ust. 1 powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej). Szczegółowy zakres działania, siedzibę i strukturę organizacyjną Dowództw: Generalnego i Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych określi, w drodze zarządzenia, Minister Obrony Narodowej (odpowiednio: art. 11a

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 189, z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 461, z późn. zm.

ust. 4, art. 11b ust. 4 powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej).

Tak zwany pierwszy etap reformy systemu kierowania i dowodzenia, wprowadzony z dniem 1 stycznia 2014 r. (wówczas wszystkie ww. przepisy weszły w życie), spowodował polaryzację stanowisk w przedmiocie jego oceny. Pozytywnie – w całej rozciągłości – o tych zmianach wypowiedzieli się ich twórcy, politycy związani z popierającą je większością parlamentarną, a także niektórzy wyznaczeni na najwyższe stanowiska w zmienionej strukturze. Okoliczności wprowadzenia zmian radykalnie ocenił np. R. Szeremietiew, mówiąc m.in. 15 sierpnia 2015 r.: **„Reformę w systemie dowodzenia polską armią rozpoczęto wprowadzać, w czasie kiedy doszło do konfliktu na Ukrainie, w sytuacji kiedy doszło do realnego zagrożenia wybuchu wojny w Europie. Otóż państwo, które funduje sobie zmianę w systemie dowodzenia, kiedy jest możliwy wybuch konfliktu w regionie, jest warte tyle, ile mówił minister Sienkiewicz w swoim czasie”**¹⁷. Podobnie np. F. Puchała krytykował wprowadzanie tak istotnych zmian w radykalnie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, uważanej dotychczas za stabilną. Wyrażał przy tym pogląd, że naruszenie naukowych reguł postępowania stanowiło zainicjowanie kompleksowych zmian strategicznych w systemie obronnym państwa mimo braku zmiany dotychczasowej, zdezaktualizowanej strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii obronności¹⁸. Także P. Makarewicz negatywnie oceniał zasadniczą zmianę systemu kierowania i dowodzenia w towarzyszących jej zmiennych warunkach bezpieczeństwa, krytykując również m.in. naruszenie zasady jednoosobowego dowodzenia, mówił: „to podstawa istnienia wojska, bez niej nie ma wojska, jest anarchia i jakaś cywilbanda. (...) w całym pozostałym normalnym wojsku, zarówno w kraju, jak i za granicą, na wszystkich szczeblach dowodzenia – od drużyny do armii, a nawet wyżej, taka zasada obowiązywała (...)”¹⁹. Między innymi naruszenie tej zasady krytykował również W. Skrzypczak²⁰. Szczególne kontrowersje wzbudziło m.in. kilkakrotne zmienianie – nawet co

¹⁷ Zespół wPolityce.pl, Szeremietiew o kondycji polskiej armii: „System dowodzenia został zmieniony w czasie, kiedy w regionie było realne zagrożenie wojną. To nieodpowiedzialne”, 15 sierpnia 2015 r., <http://wpolityce.pl/polityka/262378-szeremietiew-o-kondycji-polskiej-armii-system-dowodzenia-zostal-zmieniony-w-czasie-kiedy-w-regionie-bylo-realne-zagrozenie-wojna-to-nieodpowiedzialne>

¹⁸ F. Puchała, *O kolejnym etapie reformy systemu kierowania i dowodzenia*, <http://www.klubgeneralow.pl/o-kolejnym-etapie-reformy-systemu-kierowania-i-dowodzenia/>

¹⁹ *Reforma dowodzenia jeszcze raz w Senacie*, 22 lutego 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/7/>. P. Makarewicz przytaczał wypowiedź L. Majewskiego: „cały proces decyzyjny, który był dotychczas rozproszony na dowództwa poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, dziś skupiony został w jednym ręku i u jednej osoby” – jako przykład błędnego twierdzenia o zachowaniu zasady jednoosobowego dowodzenia w sytuacji, gdy de facto została ona zniesiona, a nowy system dowodzenia skupił cały proces decyzyjny w osobie Ministra Obrony Narodowej jako „głównodowodzącego” (ibidem).

²⁰ M. Dura, *Koniec z jednoosobowym dowodzeniem w polskiej armii? General Skrzypczak ocenia nowe pomysły BBN*, 21 maja 2014 r., <http://www.defence24.pl/86458,koniec-z-jednoosobowym-dowodzeniem-w-polskiej-armii-general-skrzypczak-ocenia-nowe-pomysly-bbn>. Z powodu tego stanowiska

dziesięć dni – w ramach tzw. reformy systemu kierowania i dowodzenia organów dowodzenia wojskami specjalnymi oraz usytuowania ich w zmienianej strukturze²¹. W Trybunale Konstytucyjnym nadal nierozpoznana pozostaje skarga wniesiona przez grupę posłów o zbadanie zgodności z konstytucją niektórych przepisów powołanej ustawy z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw²².

Słownik języka polskiego PWN definiuje poszczególne rodzaje sił zbrojnych w sposób nawiązujący w pewnej mierze do postanowień ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²³ – np. wojska lądowe jako „rodzaj sił zbrojnych przeznaczony do prowadzenia działań bojowych na lądzie” (ściślej rzecz ujmując, to raczej ustawa nawiązuje do znaczenia językowego używanego w niej pojęcia)²⁴. Już zatem na wstępie wydaje się sprzeczne z konstytucją,

W. Skrzypczaka zdziwienie wyrażał P. Makarewicz, pisząc: „Jakież było moje zdziwienie, gdy z artykułu dowiedziałem się, że generał Skrzypczak... krytykuje pomysły pana Kozieja (sic!). Dlatego jest to dziwne, że przecież generał Skrzypczak, gdy był doradcą ministra obrony narodowej, a później wiceministrem w tym resorcie, był gorącym zwolennikiem reform forsowanych przez szefa BBN, nie bacząc na ich zgubne skutki dla wojska. Z krytyki gen. Skrzypczaka zawartej w artykule M. Dury wynika, że nie widzi on w ogóle związku między poprzednią reformą systemu dowodzenia, którą popierał, a obecnym pomysłem min. Kozieja, który zdecydowanie krytykuje. W mojej ocenie związek ten jest oczywisty i obecne dążenia BBN wynikają wprost z zasad dowodzenia wprowadzonego reformą SKiD-1. Mamy więc do czynienia z wyraźną niekonsekwencją pana generała Skrzypczaka wynikającą z typowego zjawiska zmiany punktu widzenia po zmianie miejsca siedzenia”. (Nareszcie ktoś zabrał głos, 21 maja 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/6/>).

²¹ Zob. np.: *Komorowski w kampanii mówi o „bezpieczeństwie”, a MON po cichu już odkreca jego reformę*, 11 marca 2015 r., <http://niezalezna.pl/64991-komorowski-w-kampanii-mowi-o-bezpieczenstwie-mon-po-cichu-juz-odkreca-jego-reforme>, M. Dura, *Reset systemu dowodzenia Wojskami Specjalnymi? Ministerstwo Obrony Narodowej bez rozgłosu pracuje nad przywróceniem systemu dowodzenia Wojskami Specjalnymi do stanu sprzed reformy systemu dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi*, 9 marca 2015 r., http://www.defence24.pl/news_reset-systemu-dowodzenia-wojskami-specjalnymi, P. Makarewicz, *Doczekaliśmy się, mamy polskie Dowództwo SS(pec.)*, 1 stycznia 2014 r., *Dzieje się dużo, ale czy dobrze?*, 7 stycznia 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/8/>.

²² Wspomniana skarga konstytucyjna, zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 53/13 (<http://trybunal.gov.pl/s/k-5313/>), zawiera wniosek o zbadanie zgodności:

- art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP;
- art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP;
- art. 1 pkt 3, pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z art. 134 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji RP;
- art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z art. 134 ust. 4 i art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP;
- art. 3 (w całości) ustawy z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z art. 2 Konstytucji RP.

²³ Dz.U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.

²⁴ <http://sjp.pwn.pl/sjp/wojska-ladowe;2537307.html>

a przynajmniej wykładnią gramatyczną jej przepisu, znoszenie – w trybie ustawy zwykłej – stanowisk dowódców rodzajów sił zbrojnych i zastępowanie ich stanowiskami inspektorów oraz nadrzędnymi nad nimi organami nazwanymi: Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, niedowodzącymi bezpośrednio rodzajami sił zbrojnych. Ten ostatni zabieg wymagałby dla – i tak wówczas mocno wątpliwej – zgodności z konstytucją, jak się zdaje, ustawowej zmiany zakresu znaczeniowego pojęcia rodzajów sił zbrojnych, w ten – dość zresztą absurdalny sposób – że byłyby nimi Generalne Siły Zbrojne i Operacyjne Siły Zbrojne. Norma wynikająca z konstytucji (art. 134 ust. 3), tj. nadrzędna względem norm ustawowych, stanowi bowiem w tej mierze, że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje dowódców rodzajów sił zbrojnych. Nie limituje więc liczby rodzajów sił zbrojnych ani nie określa, jakie to rodzaje, natomiast bezwzględnie wymaga funkcjonowania w strukturze dowodzenia dowódców rodzajów sił zbrojnych. Zgodnie z art. 3 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w skład sił zbrojnych wchodzi jako ich rodzaje: 1) wojska lądowe, 2) siły powietrzne, 3) marynarka wojenna, 4) wojska specjalne. Wydawałoby się zatem dość oczywiste w świetle cyt. normy konstytucyjnej, że każdy z ww. rodzajów sił zbrojnych musi mieć swojego dowódcę. Jednak w sprzeczności z tym pozostaje przepis art. 3 ust. 4a tej samej powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w którym nazwano dowódcami rodzajów sił zbrojnych: Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, tak jakby w skład sił zbrojnych wchodziły jako ich rodzaje: Generalne Siły Zbrojne i Operacyjne Siły Zbrojne.

Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych po zmianach ustawowych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. i z dniem 30 kwietnia 2015 r.

Przedmiotem dość powszechnej krytyki stało się również m.in. wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2014 r. przepisu art. 5 pkt 1a powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁵, na mocy którego prezydent wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W tym przypadku krytyka trafnie dotyczyła głównie ogólnikowości i wieloznaczności tej regulacji, pozostawionej bez żadnego doprecyzowania na – jak się później okazało – jeden rok i cztery miesiące.

Dopiero bowiem z dniem 30 kwietnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw²⁶, nazywana przez jej twórców drugim etapem reformy

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 461, z późn. zm.

²⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 529; z mocy art. 1-5 tej ustawy znowelizowanych zostało pięć ustaw.

systemu kierowania i dowodzenia, ustawą usprawniającą kierowanie obroną państwa w czasie wojny i dostosowującą ją do dynamicznie zmieniających się warunków bezpieczeństwa²⁷, czy też kolejnym krokiem w reformie systemu dowodzenia armią²⁸. Projekt tej ustawy prezydent wniósł do Sejmu 10 lipca 2014 r., 5 marca 2015 r. została ona uchwalona przez Sejm, 19 marca 2015 r. zatwierdzona przez Senat i 1 kwietnia 2015 r. podpisana przez prezydenta. Na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego uzasadniano prezydencki projekt przedmiotowej ustawy m.in. w następujący sposób: „Nowe rozwiązania pozwalają na skuteczne i elastyczne reagowanie na zagrożenia zewnętrzne, w tym m.in. na elementy wojny hybrydowej, zapewniając ciągłe kierowanie państwem w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Stwarzają także warunki do lepszego współdziałania Prezydenta i Rządu w kierowaniu obroną państwa oraz przygotowania zawczasu kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych”²⁹.

Z mocy art. 1 powołanej ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wprowadzono w szczególności następujące zmiany w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁰:

- dodano dwie funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stojącego – w myśl art. 4a – na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (jak wskazuje zastosowanie w treści cyt. art. 4a formuły „w szczególności”, poprzedzającej wyszczególnienie funkcji, nie ma ono charakteru enumeratywnego), a mianowicie:
 - 1) w razie konieczności obrony państwa postanawia on, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; w tym samym trybie postanawia o dniu, w którym czas wojny się kończy (art. 4a ust. 1, pkt 4a);
 - 2) kieruje on obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia (art. 4a ust. 1, pkt 4a);
- nazwano Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa (art. 4a ust. 1b);
- dodano funkcję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sprawującego zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w postaci zatwierdzania, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia (jak wskazuje

²⁷ <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/ustawa-usprawniajaca-ki/6603,Ustawa-usprawniajaca-kierowanie-obrona-panstwa.html>

²⁸ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150000529>

²⁹ <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/ustawa-usprawniajaca-ki/6603,Ustawa-usprawniajaca-kierowanie-obrona-panstwa.html>

³⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 144.

zastosowanie w treści cyt. art. 5 formuły „w szczególności”, poprzedzającej wyszczególnienie funkcji, nie ma ono charakteru enumeratywnego):

- a) narodowych planów użycia sił zbrojnych do obrony państwa,
 - b) organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi (art. 5, pkt 3);
- ustalono, że osoba wskazana przez prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, jako osoba przewidziana do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, przygotowuje się do realizacji zadań wynikających z kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych lub wskazania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej innej osoby przewidzianej do mianowania na to stanowisko (art. 5a ust. 1);
 - wskazano, że powyższe przygotowania obejmują w szczególności udział w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, planowaniu użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz w przygotowywaniu wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi (art. 5a ust. 2);
 - zmieniono sposób ustawowego opisu jednego z zadań Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 11b ust. 2, pkt 1), jakim było i pozostaje po nowelizacji planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji w ramach użycia sił zbrojnych, które miało mieć miejsce przed nowelizacją „w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny”, a obecnie (tzn. po nowelizacji): „do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia”.

Na mocy art. 4 powołanej ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wprowadzono również dwie zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej³¹, a mianowicie:

- uchylono przepis art. 10 ust. 1 o następującym brzmieniu: „1. Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”;
- w art. 16 ustępowi 2 nadano brzmienie: „2. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa”.

Ten ostatni przepis przed dniem 30 kwietnia 2015 r. obowiązywał w brzmieniu: „2. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi”. Nie powinno więc wówczas

³¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 t.j.

budzić wątpliwości, że Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi m.in. całymi Siłami Zbrojnymi. Zupełnie odmienną tezę sformułowano w uzasadnieniu prezydenckiego projektu powołanej ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, twierdząc jakoby ówczesny stan prawny stwarzał podstawę do takowych wątpliwości³². Teza ta wydaje się w oczywisty sposób sprzeczna z jednoznacznym przepisem ustawy. Natomiast od dnia 30 kwietnia 2015 r. cyt. przepis obowiązuje w brzmieniu: „2. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa”. W uzasadnieniu prezydenckiego projektu powołanej ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, na mocy której m.in. powyższa zmiana została wprowadzona, stwierdzono w tej kwestii m.in., że Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych „będzie dowodził tymi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, które zostaną mu podporządkowane decyzją Ministra Obrony Narodowej, na potrzeby związane z obroną państwa”³³. Na rzecz takiego rozwiązania argumentowano, formułując następujące przesłanki:

- 1) zakres dowodzenia sprawowanego przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, podlegającego bezpośrednio prezydentowi, powinien:
 - a) zależeć od strategicznych potrzeb obrony państwa,
 - b) mieścić się w zakresie kompetencji prezydenta związanych z kierowaniem tą obroną;
- 2) zadaniem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych jest prowadzenie operacji obronnej w celu odparcia zbrojnej napaści wyłącznie na terytorium państwa³⁴.

W dalszym ciągu uzasadnienia sformułowano mające wynikać z tych przesłanek następujące wnioski:

- 1) Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych podporządkowane powinny zostać tylko te wojska i inne jednostki organizacyjne, które są niezbędne do prowadzenia działań o charakterze powyżej określonym;
- 2) pozostałe zadania Sił Zbrojnych powinny w dalszym ciągu pozostać we właściwości Ministra Obrony Narodowej³⁵.

Kto miałby decydować, które jednostki są – w powyższym znaczeniu – niezbędne, o tym w omawianym uzasadnieniu nie wspomniano wprost. Wynika to natomiast z art. 5, pkt 3 lit., a powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku

³² <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/ustawa-usprawniajaca-ki/6603,Ustawa-usprawniajaca-kierowanie-obrona-panstwa.html>

³³ <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/ustawa-usprawniajaca-ki/6603,Ustawa-usprawniajaca-kierowanie-obrona-panstwa.html>

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

obrony Rzeczypospolitej Polskiej, znowelizowanego ustawą, której projektu przedmiotowe uzasadnienie dotyczyło. Zgodnie z tym przepisem narodowe plany użycia sił zbrojnych do obrony państwa, które określają, jakie jednostki są podporządkowane Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 16 ust. 2 ww. ustawy), zatwierdza prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej, co oznacza, że de facto tworzy je ten minister. Taki sam tryb dotyczy organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi (art. 5 pkt 3 lit. b ww. ustawy). Obie te regulacje zdają się być kolejnymi w analizowanych nowelizacjach kontrowersyjnymi rozwiązaniami zwiększającymi kompetencje Ministra Obrony Narodowej, częściowo także prezydenta, kosztem wojskowych organów dowodzenia, i to zarówno w czasie „P”, jak i w czasie „W”. Jeszcze bardziej kontrowersyjne wydaje się forsowane przez autorów analizowanych nowelizacji podważenie zasady jednoosobowego dowodzenia, i to też zarówno w czasie „P”, jak i w czasie „W” (chyba że za dowódców uznać cywilne organy władzy, tzn. kierownictwa, nadzoru i kontroli nad armią, co wydaje się absurdalne).

O wspomnianych narodowych planach użycia sił zbrojnych do obrony państwa, określających, jakie jednostki są podporządkowane Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych, wypowiedział się syntetycznie, acz wyczerpująco P. Makarewicz, dlatego też warto tę wypowiedź przytoczyć stosunkowo obszernie: „To duża nowość – MON będzie wydzielał Naczelnemu Dowódcy SZ siły do obrony państwa. Nie chciałbym doczekać takiej chwili, kiedy minister obrony narodowej, jakiś z wykształcenia lekarz, elektryk, czy znawca mediów „wydziela” według własnego uznania Naczelnemu Dowódcy określone siły do obrony kraju. Zaprzecza to konstytucyjnej idei funkcji Naczelnego Dowódcy na czas wojny. Mało tego, obok Naczelnego Dowódcy SZ, na tym samym poziomie, ma funkcjonować w czasie wojny Dowódca Generalny RSZ, ale podporządkowany Ministrowi Obrony Narodowej, i to on ma dowodzić tą „nieużytą” częścią sił zbrojnych i przekazywać w podporządkowanie Naczelnego Dowódcy SZ wydzielone przez ministra siły oraz je uzupełniać i zaopatrywać. Należy dodać, że między Naczelnym Dowódcą SZ i Dowódcą Generalnym RSZ nie występuje żadna relacja”³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że pozbawienie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych kompetencji dowodzenia siłami zbrojnymi w całości i ograniczenie tej funkcji do ich niezbędnej części wydzielonej do prowadzenia operacji obronnej w celu odparcia zbrojnej napaści wyłącznie na terytorium państwa było intencją twórców analizowanego przepisu. Inna sprawa, czy cel ten faktycznie osiągnęli znowelizowanym przepisem art. 16 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Podległość Sił Zbrojnych, w tym Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych Naczelnemu

³⁶ *Szkodnictwa ciąg dalszy*, 12 kwietnia 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/7/>.

Dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny zdaje się wynikać jednoznacznie już choćby z wykładni gramatycznej pojęcia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. „Dowódca” bowiem bez wątplenia dowodzi, zaś „naczelny” to, według internetowego *Słownika języka polskiego* PWN: „1. sprawujący władzę zwierzchnią, 2. wysuwający się na pierwszy plan”³⁷, a „naczelny wódz” to „dowódca sprawujący władzę nad całością armii danego kraju”³⁸. Już zatem na wstępie wydaje się sprzeczna z konstytucją, a przynajmniej wykładnią gramatyczną jej przepisów, tworzona – w trybie ustawy zwykłej – regulacja pozbawiająca Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych kompetencji dowodzenia całością Sił Zbrojnych. Z tego punktu widzenia można argumentować, że gdyby ustawa zasadnicza na to pozwalała, to organ ten nazywałby się w niej inaczej: nie Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, tylko np. dowódca operacji obronnej, czy też – maksymalnie dostosowując terminologię do zamierzeń twórców analizowanego przepisu ustawowego, jakkolwiek absurdalnie by to nie brzmiało – dowódca niezbędnej części Sił Zbrojnych wydzielonej do prowadzenia operacji obronnej w celu odparcia zbrojnej napaści wyłącznie na terytorium państwa.

Oczywiście wykładnia gramatyczna (językowa) jest wprawdzie najważniejsza (priorytetowa), ale w przypadku jej niejednoznaczności dość powszechnie dopuszcza się odstępianie od niej na rzecz wykładni funkcjonalnej albo systemowej – zazwyczaj pod warunkiem, że przemawiają za tym ponadto nader ważne względy. Najogólniej rzecz ujmując, wykładnia funkcjonalna odwołuje się do znaczenia interpretowanego przepisu poprzez odniesienie do jego funkcji, zaś systemowa – do miejsca, jakie zajmuje on w systemie źródeł prawa³⁹. Nawet gdyby przyjąć, że treść semantyczna konstytucyjnej normy, w myśl której na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 ustawy zasadniczej), nie rozstrzyga jednoznacznie, czy dowodzi on siłami zbrojnymi, czy tylko ich częścią (a idąc dalej tym tokiem rozumowania, na zasadzie *reductio cum absurdum*, czy w ogóle dowodzi), trudno byłoby znaleźć przekonujące argumenty na rzecz tezy, że z funkcji art. 134 ust. 4 konstytucji albo miejsca tego przepisu w systemie prawa miało wynikać dowodzenie przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych jedynie ich częścią. Nie wydaje się, by argumentów takich dostarczał powołany art. 134 ust. 4 konstytucji, stanowiąc, że kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa. Nawet jeśli pojęciem kompetencji obejmowałibyśmy również zasady podległości sił zbrojnych Naczelnemu Dowódcy, to i tak ustawa zwykła nie może pod żadnym względem pozostawać w sprzeczności

³⁷ <http://sjp.pwn.pl/sjp/naczelny-I;2485584.html>.

³⁸ <http://sjp.pwn.pl/sjp/naczelny-wodz;2537563.html>.

³⁹ Szerzej na ten temat zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, C. Mik, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

z ustawą zasadniczą poprzez np. wprowadzanie przepisu, w myśl którego Naczelny Dowódca nie jest w ogóle dowódcą lub nie jest naczelnym dowódcą.

Wracając do pytania, czy twórcy znowelizowanego przepisu art. 16 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej pozbawili tym przepisem Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych kompetencji dowodzenia Siłami Zbrojnymi w całości i ograniczyli tę funkcję do ich niezbędnej części wydzielonej do prowadzenia operacji obronnej w celu odparcia zbrojnej napaści wyłącznie na terytorium państwa, należy więc zauważyć, że przepis ten pozostawałby wówczas w sprzeczności z powyżej dokonaną wykładnią normy konstytucyjnej. Zresztą nawet brzmienie nadane temu przepisowi w toku nowelizacji obowiązującej od 30 kwietnia 2015 r. zdaje się wcale – wbrew intencji jego twórców – jednoznaczne nie być. Może bowiem oznaczać, że Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi całymi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, które to jednostki podporządkowano mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, a nie że dowodzi tylko częścią Sił Zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych, które podporządkowano mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa.

Za tą pierwszą interpretacją, w ramach wykładni gramatycznej, przemawia nie tylko znaczenie wyrazu „naczelny”, zwłaszcza w odniesieniu do „dowódcy”, lecz także normatywne (i nie tylko) znaczenie wyrażenia „Siły Zbrojne”. Po pierwsze jest to bowiem nazwa własna, po wtóre zaś oznacza ona całość struktury, a na oznaczenie jej części używa się zazwyczaj w terminologii normatywnej pojęć takich jak np. rodzaje Sił Zbrojnych, związki organizacyjne, oddziały, pododdziały. Gdyby zatem analizowany przepis miał mieć znaczenie pożądane przez jego twórców, wówczas powinni oni nadać mu brzmienie np. takie: „Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi częścią Sił Zbrojnych podporządkowaną mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz innymi jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi mu zgodnie z tymi planami”. Dodatkowo za takim ujęciem przemawiać może wykładnia historyczna, sięgająca do porównania brzmienia analizowanego przepisu po nowelizacji, która weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2015 r. i bezpośrednio przed nią. Pierwsza część tego przepisu: „Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi” w ogóle nie uległa zmianie, co można traktować jako argument na rzecz przyjętego stanowiska, zgodnie z którym analizowany przepis nie zmienił stanu prawnego, w którym Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi (nie ich częścią). Jest to jednak tylko interpretacja, a niejednoznaczne przepisy stanowiące jej podstawę nadal mogą budzić wątpliwości.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania nie jest obrona zwalczanej przez analizowane nowelizacje zasady jednoosobowego dowodzenia, także w czasie „W”, w szczególności dotychczasowej koncepcji dowodzenia przez Naczelnego Dowódcę

Sił Zbrojnych całością Sił Zbrojnych w wojnie obronnej, chociaż zmiany wprowadzone w tej mierze należy bez wątplenia za szczególnie kontrowersyjne, a wspomnianą zasadę za fundamentalną dla wielu armii. Chodziło natomiast w większym stopniu m.in. o zwrócenie uwagi na wybrane mankamenty tych zmian, w szczególności niejednoznaczności i sprzeczności tworzonych przepisów, skutkujące potencjalnie szkodliwą dla obronności sytuacją, gdy o kształcie systemu kierowania i dowodzenia, w tym wojennego, decydować będą prawnicze interpretacje, dość dowolne wobec braku ustawowych reguł wykładni⁴⁰, a nie skrupulatna działalność prawotwórcza stanowiąca wynik rzetelnej, jak najszerzej analizy dokonanej w oparciu o wiedzę, umiejętności i doświadczenia praktyków – dowódców i teoretyków – ekspertów nauk o obronności i pokrewnych, z udziałem polityków decydujących, w ramach cywilnej kontroli nad armią, przede wszystkim o wyborze celów strategicznych oraz zapewnieniu sił i środków (także w aspekcie sojuszniczym) na ich realizację w zgodzie z nadrzędną racją stanu.

Bez takich analiz nie sposób bowiem rozstrzygnąć w szczególności następujących kwestii dotyczących Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, w szczególności obronności, a w konsekwencji – stworzyć jak najlepsze z tego punktu widzenia rozwiązania prawne (pośród których część może wymagać zmian konstytucji):

- czy Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych powinien dowodzić całością armii i pozamilitarnych elementów wykonawczej części systemu obronnego w czasie wojny, mając do dyspozycji podległych mu m.in. Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych: Generalnego i Operacyjnego, czy też osobiście dowodzić częścią sił wydzieloną bezpośrednio do prowadzenia operacji obronnej, przejąwszy dowodzenie siłami operacyjnymi od Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych i działając obok Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
- czy armię należy pozbawiać funkcji jednoosobowego dowodzenia, nawet w czasie „W”, a nad niepodlegającymi sobie najwyższymi dowódcami wojskowymi stawiać jako jedyne zwierzchnika każdego z nich cywilnego polityka – Ministra Obrony Narodowej;
- czy Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych powinien podlegać tylko prezydentowi, czy także Ministrowi Obrony Narodowej, a poprzez niego również Prezesowi Rady Ministrów (podobny problem dotyczy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w czasie „W”);
- czy w mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych powinien być zaangażowany i prezydent, i Prezes Rady Ministrów;

⁴⁰ Por.: C. Sońta, *Wybrane zagadnienia granic wykładni w prawie karnym w świetle zasady nullum crimen sine lege*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004 Nr 4.

- czy w postanawianie o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, powinien być zaangażowany i prezydent, i Rada Ministrów;
- jakie rozwiązania prawne należy przyjąć, aby umożliwić współdziałanie poszczególnych organów w wymienionych powyżej sferach, a przede wszystkim skuteczną obronę w sytuacji zakłócenia lub uniemożliwienia łączności między nimi, albo fizycznej eliminacji któregoś z nich przez przeciwnika (względnie braku wymaganej inicjatywy z innych przyczyn);
- czy Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych powinien być mianowany dopiero w czasie wojny, czy też ma przygotowywać się do tej funkcji już w czasie „P” – nie jako tylko kandydat; innymi słowy: czy system dowodzenia powinien być jednolity w czasie pokoju, kryzysu i wojny, czy też ma się zmieniać w poszczególnych stanach, a jeśli tak, to w jakim stopniu;
- jakie rozwiązania prawne należy przyjąć, aby maksymalnie utrudnić potencjalnemu przeciwnikowi rozpoznanie co najmniej szczegółowych mechanizmów i elementów struktury systemu dowodzenia, zwłaszcza wojennego, a w szczególności ich dyslokacji.

Wydaje się przy tym, że część z opisanych zmian dotyczących Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zmierza, przynajmniej co do zasady, w pożądanym – z punktu widzenia obronności – kierunku, chociaż w szczegółach budzić może istotne wątpliwości. Za takie rozwiązanie uznać można przede wszystkim nową kompetencję prezydenta – postanawiania, w razie konieczności obrony państwa, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i w tym samym trybie o dniu, w którym czas wojny się kończy (art. 4a ust. 1, pkt 1 lit. a powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej). Pozwala to obecnie na precyzyjne, jednoznaczne określenie początku i końca czasu wojny, których występowanie rodzi przecież ważne następstwa prawne, m.in. w postaci wdrożenia procedury mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 ustawy zasadniczej). A jeśli działania wroga, przybierając postać opisaną w pierwszej części niniejszego opracowania, spowodują fizyczną eliminację prezydenta lub Rady Ministrów bądź chociażby uniemożliwią wystąpienie tego kolegialnego organu ze stosownym wnioskiem? Wówczas niemożliwe będzie nie tylko mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, lecz także osiągnięcie jakichkolwiek skutków, które przepisy licznych aktów normatywnych uzależniają od nastąpienia czasu wojny, by wymienić jako przykład włączenie Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego w skład Sił Zbrojnych. Zmianę tę uznać należy wobec powyższego za szczególnie groźną dla obronności. Trzeba dodać, że znowelizowany z dniem 30 kwietnia 2015 r. (data wejścia w życie) przepis art. 4a ust. 1 pkt 1 lit. a powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w projekcie przedmiotowej nowelizacji nie zawierał sformułowania „w razie konieczności obrony państwa”, które wydaje się niezwykle

trafne w tym miejscu ze względu na objęcie nim bardzo szerokiego spektrum zdarzeń. Pierwotnie projektowano zamiast tego formułę: „w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, która znacząco ograniczałaby możliwość ogłoszenia czasu wojny. Tę niewątpliwie trafną zmianę, pośród bardzo nielicznych poprawek, wprowadziła do projektu sejmowa Komisja Obrony Narodowej⁴¹.

Również przygotowywanie konkretnego dowódcy w czasie „P” do pełnienia funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (tzn. w czasie „W”) zdaje się służyć podnoszeniu gotowości bojowej i jest pożądanym z tego punktu widzenia wyjściem w sytuacji obowiązywania uprzednio omawianej normy konstytucyjnej dotyczącej mianowania tego dowódcy. Jak bowiem wspomniano w pierwszej części niniejszego opracowania, bez tego przygotowania naczelne dowództwo mogłoby nie mieć szansy dowodzenia podczas konfliktu zbrojnego o dużej skali i intensywności. Oczywiście innym wyjściem mogłaby być, jak również uprzednio wskazano, zmiana konstytucji w tym zakresie, wymagająca oczywiście parlamentarnej większości kwalifikowanej. Póki co jednak, po wspomnianych nowelizacjach prezydent wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 5 pkt 1a powołanej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej). Osoba ta przygotowuje się do realizacji zadań wynikających z kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych lub wskazania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej innej osoby przewidzianej do mianowania na to stanowisko (art. 5a ust. 1 ww. ustawy). Powyższe przygotowania obejmują w szczególności (a więc przede wszystkim, ale nie tylko) udział w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, planowanie użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz przygotowywanie wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi (art. 5a ust. 2 ww. ustawy). Sytuacja pod tym względem może wydawać się po analizowanych zmianach znacznie lepsza niż przedtem, gdy ów „kandydat” w ogóle nie był oficjalnie, w trybie ustawowym, wyznaczany, a tym bardziej nie miał ustawowo zapewnionego udziału w takich przygotowaniach. Gdyby jednak przed dniem 1 stycznia 2014 r. typowano do mianowania na wspomniane stanowisko w czasie „W” Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, wówczas jego możliwości w zakresie działań przygotowawczych i ćwiczebnych do dowodzenia w czasie „W” byłyby co najmniej nie mniejsze niż obecnie wskazanego przez prezydenta Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Oczywiście to dobrze, że bierze on w czasie „P” udział we wspomnianych działaniach, aczkolwiek wyłaniają się dwa ograniczenia jego możliwości pod tym względem. Po pierwsze, organ ten obecnie *de facto* nie dowodzi w większej skali, nawet na poziomie operacyjnym, a z założenia na pewno nie na poziomie strategicznym, jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych (poza wydzielonymi do zadań wskazanymi w art. 11b ust. 2, pkt 2 ww. ustawy), wobec znikomej skali operacji

⁴¹ Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z dnia 18 lutego 2015 r.; druk sejmowy nr 3178.

prowadzonych obecnie przez Siły Zbrojne. Po wtóre zaś, co z tego jako nieunikniona konsekwencja wynika, jego udział w działaniach, o których mowa w art. 5a ust. 1, 2 ww. ustawy, nie jest udziałem dowódcy znacznej liczby jednostek wojskowych i związków organizacyjnych Sił Zbrojnych prowadzących bieżącą działalność, tylko udziałem osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko dowódcy, któremu dopiero mają one zostać podporządkowane, co stanowi wszak istotne ograniczenie⁴².

Wskazane w niniejszym opracowaniu wątpliwości i kontrowersje, dotyczące rozstrzygnięć przyjętych w toku tzw. reformy systemu kierowania i dowodzenia, powinny – jak się zdaje – zostać jak najszybciej usunięte w oparciu o analizy problemów wskazanych w tej części niniejszego opracowania. Powinny to być jednak analizy zgoła odmienne – zwłaszcza co do wykorzystanych możliwości analitycznych i zasadności formułowanych wniosków – od przytoczonych na początku drugiej części niniejszego opracowania⁴³. Podobnie konsultacje i weryfikacja formułowanych założeń powinny diametralnie różnić się od tego, co już w dn. 12 kwietnia 2014 r. opisywał P. Makarewicz, wyrażając wówczas przypuszczenie, jak się okazało od początku do końca wdrażania tzw. reformy systemu kierowania i dowodzenia w pełni trafne, a mianowicie: „Nie wiem, jak ta konsultacja i weryfikacja będzie teraz przebiegać, ale pamiętam, że gdy podobną prezentację założeń pokazywano w BBN w związku z projektem reformy systemu dowodzenia, to niezależnie od uwag i wniosków uczestników tych konsultacji, myśl przewodnia reformy została utrzymana bez zmian od początku do końca. Myślę, że podobnie będzie również i tym razem”.

LITERATURA:

1. J. KRĘCIKIJ, *Organizacja dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – czas na zmiany?*, [w:] red. W. Gocalski, *Barwy i cienie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013.
2. C. MIK, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
3. L. MORAWSKI, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
4. C. SOŃTA, *Wybrane zagadnienia granic wykładni w prawie karnym w świetle zasady nullum crimen sine lege*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004 Nr 4.
5. Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z dnia 18 lutego 2015 r.; druk sejmowy nr 3178.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

1. T. BEDNARZAK, *Gen. Marek Tomaszycycki: minimum 180 dni – tyle będziemy mieć czasu, zanim uderzy wróg*, 30 sierpnia 2015 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Gen->

⁴² Por. J. Kręci kij, *Organizacja dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – czas na zmiany?*, [w:] red. W. Gocalski, *Barwy i cienie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, P. Makarewicz, *Szkodnictwa ciąg dalszy*, 12 kwietnia 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/7/>.

⁴³ *Szkodnictwa ciąg dalszy*, op. cit.

- Marek-Tomaszycki-minimum-180-dni-tylę-bedziemy-miec-czasu-zanim-uderzywrog,wid,17785195,wiadomosc.html?ticaid=115915.
2. M. DURA, *Koniec z jednoosobowym dowodzeniem w polskiej armii? General Skrzypczak ocenia nowe pomysły BBN*, 21 maja 2014 r., <http://www.defence24.pl/86458,koniec-z-jednoosobowym-dowodzeniem-w-polskiej-armii-general-skrzypczak-ocenia-nowe-pomysly-bbn>.
 3. M. DURA, *Reset systemu dowodzenia Wojskami Specjalnymi? Ministerstwo Obrony Narodowej bez rozgłosu pracuje nad przywróceniem systemu dowodzenia Wojskami Specjalnymi do stanu sprzed reformy systemu dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi*, 9 marca 2015 r., http://www.defence24.pl/news_reset-systemu-dowodzenia-wojskami-specjalnymi.
 4. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150000529>
 5. <http://sjp.pwn.pl/sjp/naczelnny-I;2485584.html>
 6. <http://sjp.pwn.pl/sjp/naczelnny-wodz;2537563.html>
 7. <http://sjp.pwn.pl/sjp/wojska-ladowe;2537307.html>
 8. <http://trybunal.gov.pl/s/k-5313/>
 9. <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2559,prezentacja-bialej-ksiegi-bezpieczenstwa.html>, 24 maja 2013 r.
 10. <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/reforma-systemu-kierowa/6055,Reforma-systemu-kierowania-i-dowodzenia.html>
 11. <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/ustawa-usprawniajaca-ki/6603,Ustawa-usprawniajaca-kierowanie-obrona-panstwa.html>
 12. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4398,SzefBBNwPolsatNewsoreformiesystemukierowaniaidowodzeniaSZRP.html>
 13. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4427,SzefBBNdlaUwazamRzeoreformiedowodzenia.html>
 14. JT, BBN: *Wiedza o bezpieczeństwie ma być powszechna*, 23 maja 2013 r., <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7945?t=BBN-wiedza-o-bezpieczenstwie-ma-byc-powszechna>
 15. P. MAKAREWICZ, *Doczekaliśmy się, mamy polskie Dowództwo SS(pec.)*, 1 stycznia 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/8/>.
 16. P. MAKAREWICZ, *Dzieje się dużo, ale czy dobrze?*, 7 stycznia 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/8/>.
 17. P. MAKAREWICZ, *Materiał do przemyślenia*, 11 sierpnia 2013 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/11/>.
 18. P. MAKAREWICZ, *Nareszcie ktoś zabrał głos*, 21 maja 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/6/>.
 19. P. MAKAREWICZ, *Reforma dowodzenia jeszcze raz w Senacie*, 22 lutego 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/7/>.
 20. P. MAKAREWICZ, *Szkodnictwa ciąg dalszy*, 12 kwietnia 2014 r., <http://makarewicz-53.blog.onet.pl/page/7/>.

21. F. PUCHAŁA, *O kolejnym etapie reformy systemu kierowania i dowodzenia*, <http://www.klubgeneralow.pl/o-kolejnym-etapie-reformy-systemu-kierowania-i-dowodzenia/>
22. sp, *Komorowski w kampanii mówi o „bezpieczeństwie”, a MON po cichu już odkręca jego reformę*, 11 marca 2015 r., <http://niezalezna.pl/64991-komorowski-w-kampanii-mowi-o-bezpieczenstwie-mon-po-cichu-juz-odkreca-jego-reforme>.
23. Zespół wPolityce.pl, *Szeremietiew o kondycji polskiej armii: „System dowodzenia został zmieniony w czasie, kiedy w regionie było realne zagrożenie wojną. To nieodpowiedzialne”*, 15 sierpnia 2015 r., <http://wpolityce.pl/polityka/262378-szeremietiew-o-kondycji-polskiej-armii-system-dowodzenia-zostal-zmieniony-w-czasie-kiedy-w-regionie-bylo-realne-zagrozenie-wojna-to-nieodpowiedzialne>

LEGAL REGULATIONS FOR THE INSTITUTION OF THE SUPREME COMMANDER OF THE ARMED FORCES AND ITS CONSEQUENCES AFTER THE CHANGES IN FORCE SINCE JANUARY 1ST 2014 & APRIL 30TH 2015

Abstract: On the basis of the Constitution of the Republic of Poland – the President appoints the Supreme Commander of the Armed Forces selected for the duration of war, at the request of the Prime Minister. The course of modern armed conflict could prevent this appointment. According to author, it is therefore necessary to amend the provision of the Constitution. The war command system will not work if it is not already implemented. During the war will certainly not be the time to create it from scratch. 1 January 2014 and 30 April 2014 became effective legislative changes called reform of the system of leadership and command of the Polish Armed Forces. This paper focuses on those standards that apply to the Supreme Commander of the Armed Forces, and shows the flaws of some of the analyzed developments, in particular ambiguity and conflict of laws. Author is presenting a thorough analysis of the problems identified in this study. Some of the described changes to the Supreme Commander of the Armed Forces is moving in the right direction, but the details raise serious doubts. First of all, the point is that the President indicates at the request of the Council of Ministers the day, which begins with a time of war on Polish territory and the same mode of the day, at which time the war ends. This allows to present a precise and unambiguous definition of the start and end time of war. Without it one should not be appointed as the Supreme Commander of the Armed Forces. The same danger arises within political environment in case of possible clash between political institution, if the law is not made clearer. It is particularly dangerous for the defenses of the country.

Keywords: Supreme Commander of the Armed Forces, Polish Armed Forces, Law, Constitutional Law, Commanding System, Politics.