

# CO DALEJ Z OBYWATELSKIM MODELEM SŁUŻBY WOJSKOWEJ W POLSCE?

Jerzy Zalewski

Wojskowa Akademia Techniczna

**Streszczenie.** Opracowanie prezentuje zagadnienia związane z prawną, moralną i obywatelską odpowiedzialnością kształtowania jakości powinności obywateli w Polsce po zawieszeniu powszechnego obowiązku służby wojskowej. W świadomości społecznej Polaków wyłonił się nowy problem aksjologiczny, zwracający uwagę na zanik partycypacji tradycyjnej powinności wojskowej. 11 lutego 2009 r. weszła w życie kolejna i zarazem doniosła w skutkach politycznych, społecznych i ekonomicznych nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W wymiarze politycznym, prawnym i wojskowym był to akt przeniesienia do rezerwy wszystkich obywateli, którzy dotąd nie odbyli służby wojskowej, zrywający historyczną ciągłość poboru do wojska, sięgającego pierwszych chwil funkcjonowania odrodzonej Drugiej Rzeczypospolitej. Zawieszenie odbywania zasadniczej służby wojskowej od 1 stycznia 2010 r. równoważyło się szybkim wprowadzeniu armii zawodowej w Polsce. Okazało się, że wyjątkowo szybko nastąpiło „wypreparowanie” ze świadomości obywatelskiej konieczności kształcenia cnoty żołnierskiej, utrwały się w zamian: deprecjacja zachowań proobronnych (możolnie formowanych na przestrzeni kilkudziesięciu lat); selektywność kształtowania umiejętności żołnierskich i odtwarzania/formowania odpowiednich pod względem jakości i ilości przeszkolonych rezerw wojskowych. Polska jest jedynym krajem europejskim posiadającym „małą konstytucję obronności”, genezą sięgającą lat 60., czyli okresu apogeum zimnej wojny oraz projekcji systemu obronności właściwego dla „armii drugiej fali”. Permanentne przywoływanie w procesie legislacyjnym w Polsce po zmianie ustrojowej, jako podstawy nowych regulacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa, aktu prawnego sprzed prawie półwiecza wywołuje mieszane odczucia. Rodzi poczucie niedookreśloności polityki obronnej państwa i roli „sił zbrojnych trzeciej fali”, korespondującej z koncepcjami działań i środków właściwych dla sztuki wojennej ery informacyjnej, popartymi odpowiednimi, nowoczesnymi rozwiązaniami normatywnymi.

**Słowa kluczowe:** wojsko, polityka, edukacja, zasadnicza służba wojskowa, Wojsko Polskie.

## 1. Wprowadzenie

Wraz ze zmianą ustroju politycznego w Polsce od połowy lat 90. XX w. zaznaczyły się zmiany w świadomości obronnej obywateli. Wyniki badania opinii publicznej ujawniały postępujący rozłam postaw i zachowań społecznych w kwestii powinności wojskowych. Instytucje bezpieczeństwa państwa, w tym siły zbrojne, obdarzane dość wysokim zaufaniem (55-72 procent ocen pozytywnych), dostrzegano także konieczność umacniania obronności, z drugiej zaś strony powiększała się atrofia i dezorientacja wobec własnych (osobistych) powinnościowych świadczeń wojskowych, w tym uznania dla jakości bezpieczeństwa. Różnice w podejściu ogólnego i jednostkowego widzenia spraw związanych z obronnością państwa znajdowały swe uzasadnienie m.in. w adaptowaniu liberalnego modelu negującego kolektywną/

powszechną partycypację powinnościową – w zamian promującego specjalistyczną/profesjonalną odpowiedzialność ról zawodowych w przestrzeni publicznej. Większość Polaków zaczęła doceniać demokratyczny system polityczny, gwarantujący liberalne wartości i parlamentarno-gabinetowy model funkcjonowania państwa, zapominając jednak, że jego sprawność związana jest z występowaniem odpowiedniej kultury politycznej ośrodków decyzyjnych na poziomie legislatywy i egzekutywy, przejawiającej się w zdolności ponoszenia odpowiedzialności strategicznej za przyszłość wspólnoty w drodze szerokiego konsensusu, w tym kształtowania zdolności obronnych i porządku publicznego.

Pod koniec lat 90. XX w. w Polsce pojawiło się niekorzystne przekonanie, że sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa pozostają wyłączną domeną decyzyjną centrum: parlamentu, władz państwowych i poszczególnych instytucji dziedzinowo związanych z tymi sprawami, zaś tylko w marginalnym zakresie zależą od odpowiedzialności, zaangażowania i właściwego potencjału należącego do wspólnot regionalnych czy środowiskowych. W czerwcu 2013 r. Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadziło badania społeczne (reprezentatywna próba losowa 1010 dorosłych mieszkańców Polski), pytając: jakie powinny być obowiązki obywatela wobec państwa? Uzyskane odpowiedzi porównywano z opiniami respondentów wyrażonymi w 1999 r.

Jakie powinny być obowiązki obywatela wobec państwa?	Grudzień 1999 r. (w proc.)	Czerwiec 2013 r. (w proc.)
Ochrona dobrego imienia kraju przed obcymi	94	94
Pomoc, współpraca z policją w celu schwytania przestępcy	89	88
Płacenie podatków	87	76
Udział w wyborach	87	76
Udział w referendach	84	72
Sprawowanie obowiązków publicznych, np. funkcji ławnika w sądzie	73	63
Obowiązek służby wojskowej	83	60

Opracowanie własne na podstawie: Komunikat z badania CBOS, 6.12.2013 r., Warszawa 2013

Okazuje się, że największe zmiany (spadek poparcia) nastąpiły w zakresie postrzegania obywatelskiego poczucia obowiązku służby wojskowej, czyli profesjonalnego przygotowania się do obrony państwa. Jeszcze w roku 1999, w którym Polska stała się pełnoprawnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, 83 procent Polaków dostrzegło potrzebę wypełniania powinności służby wojskowej, zaś w 2013 r. już tylko 60 procent. Pomiar z 2013 r. wskazuje jednoznaczny kierunek i charakter zmian zachodzących w świadomości obywatelskiej, w tym postrzeganie racji

stanu w odniesieniu do kształtowania mocy obronnej państwa. W kwietniu 2014 r. 61 procent Polaków pytanym przez CBOS uznało, że sytuacja na Krymie zagraża bezpieczeństwu Polski, 54 procent bezpieczeństwu Europy, 42 procent dostrzegало zagrożenia dla bezpieczeństwa świata, 62 procent sądziło, że w najbliższej przyszłości Rosja będzie dążyć do odzyskania wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej i na tzw. „obszarze poradzieckim”. Taką opinię formułowały najczęściej osoby posiadające wyższe wykształcenie i będące mieszkańcami dużych aglomeracji miejskich.

11 lutego 2009 r. weszła w życie kolejna i zarazem doniosła w skutkach politycznych, społecznych i ekonomicznych nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W wymiarze politycznym i wojskowym stanowiła o przeniesieniu do rezerwy wszystkich obywateli, którzy dotąd nie odbyli służby wojskowej. Tym samym w Polsce w praktyce doszło do zerwania historycznej ciągłości wcielenia poborowych do wojska, sięgającej pierwszych chwil funkcjonowania odrodzonej Drugiej Rzeczypospolitej. Przyjęte regulacje zawieszaly odbywanie zasadniczej służby wojskowej od 1 stycznia 2010 r. i antycypowały szybkie wprowadzenie armii zawodowej w Polsce. Należy zaznaczyć, że te jakże ważne z punktu widzenia racji stanu państwa kwestie ustalono poza konsensusem ponadpartyjnym w parlamencie. Ostatni pobór do wojska miał miejsce w 2008 r., a ostatnie wcielenie nastąpiło od 2 do 4 grudnia 2008 r. W sierpniu 2009 r. jednostki wojskowe opuścił ostatni żołnierz służby zasadniczej.

Fakt zawieszenia zasadniczej służby wojskowej w powszechnym odczuciu społecznym wyjątkowo szybko uznano za trwały element przestrzeni publicznej. Potocznie zawieszenie potraktowano jako „polską rzeczywistość” praw nabytych, wartość obywatelską zakładającą powierzanie obowiązku powinności obronnych tylko na zasadzie ochotniczych/profesjonalnych świadczeń w ramach zwykłego stosunku pracy. Takie podejście zbiegło się z kolejną nowelizacją ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (z 2004 r.). Jednocześnie okazało się, że wyjątkowo szybko nastąpiło „wypreparowanie” ze świadomości obywatelskiej konieczności kształcenia cnoty żołnierskiej, w zamian utrwały się: 1) odwojskowanie postaw (nie chodzi tutaj o ich demilitaryzację, osobowość Polaka jest wyjątkowo odporna na ideologizację militarizmu) i zachowań proobronnych (mozolnie formowanych na przestrzeni kilkudziesięciu lat); 2) selektywność kształtowania umiejętności żołnierskich i odtwarzania/formowania odpowiednich pod względem jakości i ilości przeszkolonych rezerw wojskowych.

Rzeczywistość polityczno-prawna i społeczna po 2008 r. zwraca uwagę na jakość regulacji obligujących obywatela do konstytucyjnego świadczenia obowiązku wojskowego. Polska jest jedynym krajem europejskim posiadającym „małą konstytucję obronności”, genezą sięgającą lat 60., czyli okresu apogeum zimnej wojny oraz projekcji systemu obronności właściwego dla „armii drugiej fali” (Alvin Toffler). Jego ówczesne zasadnicze wymiary to: dysponowanie energią uderzeniową zgromadzoną w masowych mieszanych armiach (służba stała i służba zmienna) przeznaczoną

do wyniszczających walk, w których dominującą rolę miały odgrywać jednostki pancerne i zmechanizowane. Permanentne przywoływanie w procesie legislacyjnym w Polsce po zmianie ustrojowej, jako podstawy nowych regulacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa, aktu prawnego sprzed prawie półwiecza wywołuje mieszane uczucia. Rodzi poczucie niedookreśloności w odniesieniu do polityki obronnej państwa i roli „sił zbrojnych trzeciej fali”, co z założenia powinno korespondować z wyrafinowanymi koncepcjami obejmującymi elastyczność działań środków właściwych dla sztuki wojennej ery informacyjnej, popartymi odpowiednimi, nowoczesnymi rozwiązaniami normatywnymi.

## **2. „Stara nowa” ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony**

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zastąpiła ustawę z dnia 30 stycznia 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. Nr 20, poz. 108), wyznaczając fundament polityczno-prawny i strukturalno-organizacyjny całościowego systemu obronności państwa oraz zadań piątego etapu rozwoju Wojska Polskiego (licząc od 1945 r. w dotychczasowym okresie Polski Ludowej). Wówczas jej istota sprowadzała się do zapewnienia kompleksowego rozwijania obronności państwa wraz z modernizowaniem sił zbrojnych, podnoszeniem ich zdolności bojowych adekwatnie do zaostrzającej się sytuacji międzynarodowej, udziału wojska w realizacji zadań walki klasowej oraz konfrontacji militarnej i ideologicznej Wschodu z Zachodem. Wymiary napięcia międzynarodowego i towarzysząca im „polityka z pozycji siły” charakteryzowały się m.in.: 1) eskalacją „sprawy niemieckiej” („budowa muru” w Berlinie Zachodnim); 2) zwiększeniem obecności amerykańskich jednostek wojskowych w Europie, wyposażonych w najnowsze środki walki, włącznie z bronią nuklearną; 3) przyspieszeniem rozwoju strukturalno-organizacyjnego Bundeswehry (ponad 400 tys. żołnierzy); 4) groźbą wybuchu konfliktu globalnego w następstwie kryzysu w rejonie Morza Karaibskiego (próby zainstalowania na Kubie radzieckich rakiet ziemia-ziemia i ziemia-powietrze); 5) zwiększeniem zaangażowania militarnego USA w wojnie wietnamskiej (od sierpnia 1965 r.); 6) w odpowiedzi rozwijaniem masowych sił po stronie państw Układu Warszawskiego; 7) osiągnięciem przez Związek Radziecki tzw. „parytetu”<sup>1</sup> pod względem ilości i jakości strategicznych i taktycznych środków

---

<sup>1</sup> Parytet ten był różnie interpretowany w literaturze politologicznej i wojskowej. Najczęściej służył określeniu: 1) sytuacji strategiczno-wojskowej (stosunek rywalizacji sił militarnych ZSRR i USA) oraz często do ilustrowania stosunku potencjału wojskowego NATO i Układu Warszawskiego; 2) stosunku możliwości ekonomicznych dwóch systemów: kapitalistycznego i socjalistycznego. W literaturze radzieckiej z lat 70. i 80. XX w. można zetknąć się z podejściem „stosunku sił pokoju i sił wojny” (przy czym polityka ZSRR sama etykietowała się jako „platforma pokoju”) oraz stano-

nuklearnych Stanów Zjednoczonych<sup>2</sup>. W coraz większym stopniu o kierunkach rozwoju techniki wojskowej zaczynała decydować rewolucja naukowo-techniczna (RN-T), wpływając bezpośrednio na rozwój uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Przy produkcji broni uwzględniano charakter i właściwości taktyczno-bojowe dostosowane do przyszłej wojny, w tym użycia arsenałów jądrowych. Jednocześnie na wyposażenie wojska zaczęto wprowadzać sprzęt zawierający rozwiązania z dziedziny automatyzacji i elektroniki<sup>3</sup>.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 44, poz. 220) skutecznie odpowiadała na wyzwania polityczno-ideologiczne i strukturalno-organizacyjne właściwe dla systemu obronności państwa socjalistycznego, realiów zimnej wojny i statusu zadaniowo-funkcjonalnego Układu Warszawskiego. Ustawa sankcjonowała dwumodułowy podział kompetencyjnej odpowiedzialności w sprawach bezpieczeństwa i obronności, wyróżniając układ: zewnętrzny i wewnętrzny wraz z odpowiednią do takiego podziału strukturą zadaniową sił zbrojnych – zasadniczego podsystemu obronności państwa. Przyjęte rozwiązania uwzględniały także polityczne i ideologiczne zadania cywilnych instytucji państwowych, organizacji społecznych, grup społecznych i samego obywatela w partycypacji w powinnościach obronnych. Istotą ustawy było również dostosowywanie potencjału wojskowego Polski do narzucanych i modyfikowanych przez Związek Radziecki tzw. „internacjonalistycznych zdolności militarnych”, obliczonych na kompleksowe rozszerzanie współpracy i współdziałanie armii państw-członków Układu Warszawskiego (według propozycji radzieckich akceptowanych przez Radę Ministrów Obrony Państw Układu Warszawskiego).

Ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1972-1975 poddano nowelizacji w związku z: 1) zmianą charakteru świadczeń odszkodowawczych w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową oraz 2) wprowadzeniem dwustopniowego podziału administracyjnego państwa. W kolejnej nowelizacji z 1979 r. wprowadzono do ustawy regulacje dające możliwość spełniania przez obywateli powinności służby wojskowej – także w formach zastępczych, poprzez odbywanie:

---

wiskami ideologicznymi: „stosunek sił odprężenia i sił wywołujących napięcia” czy „stosunek sił proletariatu i sił burżuazji” oraz „stosunek sił klasowych w skali międzynarodowej”. W. Zagładin, *Radziecka filozofia pokoju. Realizacja programu pokoju*, Wydawnictwo Agencji Prasowej Nowostki, Moskwa 1981, s. 13.

<sup>2</sup> Na tle niespotykanej dotąd ilości zgromadzonych środków niszczenia pojawił się zwiastun łagodzący napięcia. W sierpniu 1963 r. w Moskwie doszło do zawarcia pierwszego porozumienia w sprawie ograniczenia użycia broni masowego rażenia.

<sup>3</sup> W drugiej połowie lat 60. XX wieku w Polsce uruchomiono szereg projektów naukowo-badawczych i doświadczalno-konstruktorskich, w tym po raz pierwszy w dziedzinie automatyki, cybernetyki technicznej i elektroniki. Wiodącą rolę pełniła Wojskowa Akademia Techniczna, w tym Instytut Elektroniki Kwantowej WAT – ogólnokrajowy koordynator w technice laserowej.

„zastępczej służby poborowych” oraz „zasadniczej służby w obronie cywilnej”. W nowelizacji<sup>4</sup> z 1988 r., głównie pod wpływem nacisku opinii społecznej i narastającego zjawiska uchylania się od obowiązku służby wojskowej (m.in. efekt stanu wojennego), nastąpiło rozszerzenie katalogu form służb zastępczych przez dostosowanie ich do: 1) charakteru i wyzwań sytuacji wewnętrznej w państwie i rozwoju tzw. „platformy porozumienia narodowego” (próba konsolidacji środowisk i grup społeczno-zawodowych po traumie stanu wojennego); 2) pojawiających się tendencji odprężeniowych w stosunkach Wschód-Zachód (przy utrzymującej się rywalizacji potencjałów zbrojnych); 3) programu restrukturyzacji sił zbrojnych i doskonalenia jakościowych wskaźników efektywności służby wojskowej<sup>5</sup>; 4) antycypowanych realiów kształtowania się zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa państwa, co pozwalało uruchamiać różne formy spełniania obowiązku obrony ojczyzny<sup>6</sup>. Głównym celem nowelizacji ustawy było wprowadzenie zastępczej służby przeznaczonej dla poborowych, którzy ze względu na przekonania religijne bądź wyznawane zasady moralne deklarowali wolę spełnienia obowiązku obrony w formie innej niż zasadnicza służba wojskowa lub zasadnicza służba w obronie cywilnej, a w odniesieniu do absolwentów szkół wyższych – długotrwałe przeszkolenie wojskowe. Przyjęto, że służba zastępcza wyniesie 36 miesięcy – dla poborowych podlegających obowiązkowi odbycia dwuletniej zasadniczej służby wojskowej lub zasadniczej służby w obronie cywilnej; 24 miesiące – dla poborowych, absolwentów szkół wyższych podlegających obowiązkowi odbycia długotrwałego (12-miesięcznego) przeszkolenia wojskowego.

Przyjęte rozwiązania – obok zasadniczej służby wojskowej i zasadniczej służby w obronie cywilnej – wprowadziły trzeci segment służby spełnianej przez osoby objęte ustawą o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz do nich adresowanej. Inne zmiany w ustawie dotyczyły:

---

<sup>4</sup> Nowelizacja ustawy w 1983 r. nastąpiła wskutek zmian w systemie funkcjonowania rad narodowych i samorządu terytorialnego.

<sup>5</sup> Nastąpiła konieczność uwzględnienia treści rezolucji nr 46 z 1987 r. podjętej przez Komisję Praw Człowieka ONZ, apelującej do państw członkowskich o rozważenie możliwości wprowadzania różnych form służby zastępczej dla osób, którym konflikt sumienia nie pozwalał realizować tradycyjnie pojmowanych obowiązków służby wojskowej. Polska ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.

<sup>6</sup> Ówczesne rozwiązania zachodnie były niejednolite. Preferowano służbę zastępczą odbywaną w jednostkach wojskowych, bez broni, lub w jednostkach wojskowych nieprzeznaczonych do bezpośredniego użycia w walce, albo też całkowicie poza siłami zbrojnymi. Poborowym oferowano jako służbę zastępczą m.in. pracę w przemyśle zbrojeniowym, wykonywanie zadań w straży granicznej czy policji. We wszystkich krajach zachodnich odmowa pełnienia służby zastępczej była karana. Osoby trwale uchylające się od wszelkiej służby zastępczej spotykały rozszerzające się konsekwencje, np. ograniczenia paszportowe, blokowanie dostępu do części świadczeń edukacyjnych, zakazy zajmowania określonych stanowisk w administracji państwowej i instytucjach oświatowych, brak możliwości uczestniczenia w konkursach na stanowiska w administracji państwowej i samorządowej.

- modyfikacji odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej poprzez włączenie do niej także osób odbywających aktualnie zastępczą służbę poborowych (ulegającą likwidacji). Tym samym zakładano, że służba w obronie cywilnej w szerszym stopniu wspierać będzie cywilne zakłady użyteczności publicznej i wybrane jednostki organizacyjne MON i MS oraz zwiększy zasięg oddziaływania wychowawczego i resocjalizacyjnego „junaków” w obronie cywilnej;
- skrócenia czasu pełnienia zasadniczej służby wojskowej z trzech do dwóch lat na okrętach marynarki wojennej oraz w wojskach rakietowych i radio-technicznych;
- usprawnienia administrowania rezerwami osobowymi sił zbrojnych oraz uszczelnienia przepisów wobec osób notorycznie uchylających się od zasadniczej służby wojskowej lub form zastępczych;
- wzmocnienia kadrowego oddziałów Obrony Cywilnej i Ochotniczych Hufców Pracy poprzez możliwość kierowania tam absolwentów szkół wyższych w czasie odbywania przez nich przeszkolenia wojskowego;
- objęcia obowiązkami obronnymi nowo powstających podmiotów gospodarczych w oparciu o ówczesne rynkowe i quasi-rynkowe rozwiązania prawne.

W następstwie rozstrzygnięć „okrągłostołowych” z kwietnia 1989 r. i rozpoczęcia jesienią tego samego roku procesu transformacji ustrojowej państwa – w odniesieniu do ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – uruchomiono „nadzwyczajny korytarz legislacyjny” służący przeprowadzeniu niezbędnych zmian o charakterze systemowym. Łącznie do października 1991 r. dokonano dziewięciu nowelizacji tej ustawy w następstwie przyjęcia: 1) zmian w ustawie zasadniczej oraz 2) nowego ustawodawstwa zwykłego w przedmiocie: prawa o stowarzyszeniach (kwiecień 1989 r.), stosunku państwa do Kościoła katolickiego w PRL (maj 1989 r.), przekazania dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (maj 1989 r.), Policji (kwiecień 1990 r.), podziału zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (maj 1989 r.), partii politycznych i zakładowych systemów wynagradzania (lipiec 1990 r.), Straży Granicznej (październik 1990 r.), związków zawodowych (maj 1991 r.).

Uruchomienie w 1990 r. procesu transformacji systemu bezpieczeństwa i obronności Polski związane było z: 1) upadkiem systemu niedemokratycznego; 2) określeniem pozycji konstytucyjnej instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność państwa; 3) konsolidacją demokratycznego charakteru tych instytucji oraz wprowadzeniem cywilnej, demokratycznej kontroli wojska; 4) przyjęciem nowego kształtu zadaniowego i organizacyjnego instytucji bezpieczeństwa i obronności, odpowiadającego wymogom demokratycznego państwa prawa. Opozycja demokratyczno-niepodległościowa, przejmując jesienią 1989 r. władzę w Polsce, nie

posiadała żadnego programu przekształceń ustrojowych. Uznając ówczesne realia geopolityczne, wybrano „wejście” na drogę ewolucyjnych zmian systemowych. Program ten został jednak porzucony wskutek niecierpliwości i nacisków sił radykalnych skupionych wokół przywództwa pragmatycznego Lecha Wałęsy, domagających się przyspieszenia zmian na płaszczyznach ekonomicznej i bezpieczeństwa państwa. Wskutek zbiegu przesłanek zewnętrznych związanych przede wszystkim z rozpadem Związku Radzieckiego i rozformowaniem Układu Warszawskiego, transformacja systemowa w Polsce nabrała przyspieszenia. W odniesieniu do gospodarki państwa przyjęto neoliberalny model ekonomiczny, skutkujący szybką likwidacją całych państwowych branż i szerokim otwarciem polskiego rynku dla zagranicznych wyrobów oraz usług. W sprawach bezpieczeństwa i obronności wybrano wariant redukcji dotychczasowego potencjału strukturalno-organizacyjnego (w tym krajowego przemysłu zbrojeniowego wraz z zapleczem naukowo-badawczym) – bez głębszej rodzimej refleksji teoretyczno-programowej. Zaniechano rozstrzygnięcia kwestii kardynalnej: przywołano ustawę o powszechnym obowiązku obrony, wywodzącą się z zimnowojennej retoryki lat 60. XX wieku, i co najwyżej ją znowelizowano.

Pozostawienie „małej konstytucji obronności” państwa w brzmieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (czyli po wprowadzeniu nowej nazwy państwa i korekt pookrągłościowych) usankcjonowało *Obwieszczenie ministra obrony narodowej z dnia 11 grudnia 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 4, poz. 16). Był to ewidentny akt „zamrożenia” prac legislacyjnych nad nowoczesnym projektem w dziedzinie powinności wojskowych i obronnych – względem istoty nowego ustroju politycznego państwa. W praktyce bowiem pojawiły się dysonanse zarówno wobec: 1) uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>7</sup> oraz 2) programu wyznaczającego nową jakość obywatelskiego obowiązku służby wojskowej i jej narodowego charakteru. Wśród zasadniczych wyznaczników nowej jakości należy wyróżnić: przyjęcie narodowej Doktryny Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1990, Nr 9, poz. 66); rezultaty trwającej od 1987 r. restrukturyzacji sił zbrojnych (redukcja stanów osobowych o 15 tys. żołnierzy i znaczne ilości sprzętu technicznego i uzbrojenia); uruchomienie likwidacji dwóch dywizji zmechanizowanych oraz zmniejszenie stopnia ukończenia dwóch dywizji pancernych – 16 DPanc. w Elblągu i 10 DPanc. w Opolu; łączenie jednostek organizacyjnych szkolnictwa wojskowego; zlikwidowanie prawie trzydziestu jednostek obrony terytorialnej,

---

<sup>7</sup> Postanowienia Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE – 1) z 19 listopada 1990 r. (Paryż) dotyczące ograniczenia pułapów konwencjonalnego uzbrojenia dla każdej grupy państw NATO i Układu Warszawskiego oraz ich rozwinięcie w akcie zamykającym rokowania w sprawie stanu osobowego konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie, tzw. CFE – 1A (10 lipca 1992 r., Helsinki).



inżynieryjno-budowlanych i drogowo-kolejowych; zrestrukturyzowanie (redukcja) instytucji centralnych MON; skrócenie odbywania zasadniczej służby wojskowej do 18 miesięcy oraz przywrócenie służby duszpasterskiej w wojsku.

Polska u progu lat 90. XX w. zaczęła korzystać z wielkiej dywidendy pokoju w Europie, systematycznie zmniejszając stan osobowy w siłach zbrojnych z ok. 410 tys. do poziomu 235-240 tys. żołnierzy w połowie lat 90. (postanowienia traktatowe CFE). Tym samym odpowiednio zmniejszyła się skala rocznych potrzeb wcielania do wojska poborowych, w latach 1992-1995 utrzymująca się na poziomie 150-124 tys. W kolejnych latach 1995-98 nastąpiło *de facto* nieformalne przejście na piętnastomiesięczną zasadniczą służbę wojskową (trzy miesiące w dyspozycji dowódcy jednostki wojskowej), co było następstwem likwidacji dużej liczby jednostek wojskowych. W praktyce spowodowało to dalsze zmniejszenie wielkości rocznego poboru do 90-91 tys. Po wprowadzeniu dwunastomiesięcznej służby zasadniczej – od 1999 r. – nastąpiło zwiększenie liczby wcielanych, początkowo do poziomu 100 tys. Wraz z przystąpieniem do kolejnego etapu restrukturyzacji/redukcji sił zbrojnych nastąpił spadek wielkości potrzeb wcielonych – do 68-66 tys. Należy zaznaczyć, że w latach 1993-1998 krajowy zasób osobowy młodych Polaków przeznaczonych do odbycia zasadniczej służby wojskowej utrzymywał się odpowiednio (w tys.): 1993 – 305 i 1998 – 334, z czego do terenowych komisji poborowych wezwano odpowiednio 298-322 tys. osób. Średnio w roku w tych latach do komisji zgłaszało się 237 tys. osób, z czego w każdym roku ponad 124 tys. uzyskiwało odroczenie ze względu na pobieranie nauki i stan zdrowia (w 1998 r. aż 136,7 tys.). W sumie zdolność do odbycia zasadniczej służby wojskowej w wymienionych latach utrzymywała się na poziomie 93-125 tys. poborowych (w tym zdolnych z kategorią zdrowia „A”: 1993 r. – 116 i 1998 r. – 86,5 tys.)<sup>8</sup>.

Dane statystyczne dotyczące zasobu młodych Polaków przeznaczonych do odbycia zasadniczej służby wojskowej oraz ocena praktyki odbywania tej służby w latach 1993-1998 wskazują na wiele niekorzystnych zjawisk społecznych związanych z przebiegiem poboru oraz kwalifikowaniem zdolności poborowych do odbycia służby wojskowej. Wyraźnie odczuwano brak nowoczesnej ustawy o obowiązkowej służbie wojskowej ściśle związanej z charakterem zmian ustrojowych. Dowódcy jednostek wojskowych sygnalizowali narastające społeczne niezadowolenie z tytułu przerzucania obowiązku odbywania tej służby na żołnierzy, *de facto* poborowych najslabszych pod względem socjalnym i wykształcenia. Tym samym zasadnicza służba wojskowa traciła na wymiarze powinności obywatelskiej, głównie wskutek możliwości permanentnego korzystania młodych Polaków z szerokiego pakietu odroczeń – do całkowitego uwolnienia się od spełniania obowiązku wojskowego.

---

<sup>8</sup> *Psychospołeczne aspekty skrócenia zasadniczej służby wojskowej*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1999, s. 40-41 oraz załączniki Nr 19 i Nr 24.

Poborowi nagminnie, np. w efekcie ustania warunków dalszego odraczania z tytułu pobierania nauki, sięgali po uprawnienia do innych tytułów odroczenia, w tym po „uznanie za prowadzącego gospodarstwo rolne” oraz orzeczenia o przeniesienie do rezerwy bez odbycia służby wojskowej po ukończeniu 24 lat życia. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do poborowych rozpoczynających studia, którzy po ich zakończeniu z mocy ustawy nie podlegali powołaniu do zasadniczej służby wojskowej.

W związku z likwidacją studium wojskowego w jednostkach wyższego szkolnictwa radykalnemu ograniczeniu uległy możliwości odbycia przeszkolenia wojskowego przez absolwentów szkół wyższych. Po 1995 r. niespełna 20 procent absolwentów szkół wyższych w danym roku miało szansę zostać kandydatami na oficerów rezerwy, pozostałym 80 procentom, czyli 20-25 tys. osób, zabrano jakiegokolwiek szansę na spełnienie obowiązku wojskowego. Tym samym po raz pierwszy w historii narodu i państwa polskiego okresu pokoju corocznie tak znaczącą część młodej inteligencji systemowo pozbawiono warunków do uzyskania odpowiednich kwalifikacji wojskowych.

Wobec braku prawnej możliwości powoływania do zasadniczej służby wojskowej poborowych lepiej przygotowanych pod względem wykształcenia, od 1993 r. do jednostek wojskowych z konieczności kierowano średnio rocznie 15-16 tys. mężczyzn z wykształceniem podstawowym, w przeważającej masie wywodzących się z małych miejscowości i wsi (wśród nich z roku na rok rósł odsetek wtórnych analfabetów)<sup>9</sup>. Taka sytuacja prowadziła do niebezpiecznego precedensu: w zasobie osobowym wcielanych już w dacie poboru znajdowała się ponad stutysięczna grupa młodzieży męskiej (studenci i absolwenci szkół wyższych, uczniowie szkół pomaturalnych i średnich), która w majestacie prawa uzyskiwała odroczenie obowiązku służby wojskowej, *de facto* była z niego zwolniona. Postępującą dysfunkcjonalność praktyki obywatelskiej powinności wojskowej pogłębiała także rosnąca z roku na rok liczba poborowych unikających odbywania służby zastępczej. Służba zastępcza ulegała samolikwidacji wskutek kurczącej się przestrzeni zadaniowej do jej odbywania, zwłaszcza w wyniku postępującej deindustrializacji w kraju i likwidacji miejsc pracy. Od 1994 r. niespełna 24 procent spośród całego zasobu poborowych trafiało do służby wojskowej, w tym ponad 60 procent wywodziło się ze środowisk najsłabszych socjalnie, ze sporym odsetkiem dysfunkcyjnych i na co dzień borykających się ze skutkami bezrobocia (w jednostkach wojskowych po raz pierwszy od lat 30. XX w. pojawili się poborowi o statusie tzw. „strukturalnych bezrobotnych”).

---

<sup>9</sup> W strukturze wykształcenia poborowych wcielonych do wojska w latach 1993-1997 przeważały osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (w proc.): 1993 r. – 69,4; 1994-1996 – ok. 66,5; 1997-1998 – ok. 63,3. Ibidem, załącznik nr 23.

### 3. Próby utrzymania obywatelskiego modelu obronności w latach 1997-1998

Zamiar nowoczesnego i społecznie sprawiedliwego uregulowania obowiązków i praw związanych z obszarem bezpieczeństwa i obronności państwa towarzyszył przygotowaniom nowej ustawy zasadniczej oraz ustaw wojskowych i okołowojskowych. Całość spraw obronnych państwa rozpatrywano systemowo w dwóch wymiarach: bezpieczeństwa państwa i obronności państwa. W pierwszym wymiarze ujmowano zespół koncepcji, założeń, możliwości oraz środków, działań zbrojnych i pozazbrojnych, a także uregulowań współistniejących i współprzyczyniających się do pokojowego rozwoju państwa i społeczeństwa. Punktem wyjścia wobec koncepcji uregulowań prawnych były działania natury doktrynalnej i strategicznej, za które uznawano wówczas *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Politykę bezpieczeństwa i strategię obronną Rzeczypospolitej Polskiej* (1992 r.). Z kolei jako system obronny państwa przyjmowano zbiór wzajemnie powiązanych następujących elementów: człowiek, grupa społeczna, instytucja, organizacja i urzędnicy oraz działania na rzecz zapewnienia niepodległości, suwerenności i nienaruszalności terytorialnej państwa. W strukturze funkcjonalnej systemu obronnego państwa wyróżniano także klasyczne trzy elementy/układy: kierowania i dowodzenia, militarny i pozamilitarny wraz odpowiednimi relacjami odpowiedzialności kompetencyjnej i regulacjami aksjonormatywnymi. Polityczno-prawna perspektywa nowej „małej konstytucji obronnej” miała uwzględniać również rozwiązania normatywne pomyślnie zakończonej akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego i struktur zachodnioeuropejskich.

Mając na uwadze zastrzeżenia wobec ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – przestarzałość, obszerność podmiotowa, nieadekwatność aksjologiczna wobec obowiązujących rozwiązań ustrojowych, jak również niewydolność systemowa w odniesieniu do obywatelskiego modelu obowiązku wojskowego – przyjęto, że nowy akt powinien posiadać nazwę: *ustawa o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych*. W propozycji nazwy odnajdywano symboliczny łącznik z ustawą z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. RP, Nr 25, poz. 220). Dla środowisk politycznych z rodowodem demokratyczno-niepodległościowym był to ważny element nawiązywania do tradycji wojskowych II Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt nowej ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych<sup>10</sup>, przygotowany przez rząd premiera Włodzimierza Cimoszewicza, trafił do Sejmu na początku grudnia 1996 r.

---

<sup>10</sup> *Projekt ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych* (druk nr 2076), Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1996.

Warto odnieść się do tego projektu ustawy, mało eksponowanego w piśmiennictwie przedmiotowym, chociażby z uwagi na koncepcyjną wartość poznawczą uregulowania obywatelskiego charakteru obowiązku wojskowego. Sam projekt był próbą przełamania niemocy wobec niekończącego się serialu nowelizowania ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – do czerwca 1996 r. nowelizowanej dziewiętnastokrotnie, licząc od kwietnia 1989 r. Proponowane nowe rozwiązania uwzględniały: 1) rezultaty zasadniczego etapu politycznej transformacji ustrojowej w państwie; 2) dostosowanie systemu aksjonormatywnego bezpieczeństwa i obronności państwa do nowej ustawy zasadniczej (zakończony zasadniczy proces legislacyjny); 3) charakter dalszych przeobrażeń społeczno-ekonomicznych i kulturowych w kraju; 4) zgodność powinności obywatelskich z wymogami prawa międzynarodowego. W projekcie ustawy znalazły się także regulacje przewidujące pełną integrację Polski z systemami i strukturami zachodnioeuropejskimi, co stawiało określone wymogi w dziedzinie unifikacji praw obronnych.

Obowiązujący w 1991 r. tekst jednolity ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie odpowiadał zmianom ustrojowym, jakie nastąpiły w kraju po 1995 r., zwłaszcza w sferze politycznej, społeczno-ekonomicznej, edukacyjno-wychowawczej, a także wymogom systemu obronnego, odpowiadających charakterowi zadań sił zbrojnych po kolejnej restrukturyzacji (redukcji) w latach 1994-96. Ustawa z 1967 r. nie spełniała również wymogów postanowień konwencji międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, szczególnie dotyczących praw i obowiązków obywateli, traktując niejednokrotnie tę sferę z pozycji opresyjnej, a obywatelskie zachowania pluralistyczne jako pacyfistyczne. Rząd, uwzględniając powyższe uwarunkowania oraz zasady techniki prawodawczej, odstąpił od kolejnej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i zdecydował się na nowy projekt. Uwzględnił obowiązki i uprawnienia, na których ciąży spełnianie powinności obronnych według art. 85 Konstytucji RP, oraz zadania obronne realizowane przez instytucje, organy i podmioty gospodarcze. Koncepcyjną wadą było pominięcie w przygotowanym projekcie spraw zastrzeżonych dla kompetencji najważniejszych organów odpowiadających za obronność w skali całego państwa oraz unormowań dotyczących mobilizacji i obrony cywilnej. Kwestie te pozostawiono na mocy uregulowań dotychczasowej ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 237 (projekt): „Traci moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem art. 5-11, art. 13 ust. 2, art. 15-21, 137-188, art. 225 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2, art. 226, 229, 232-236 i 244”.

Takie rozwiązanie prawne powodowało, że w Polsce kwestie spełniania powinności wojskowych i obronnych miały być regulowane z udziałem: 1) nowej ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych i 2) nadal obowiązującej, zredukowanej do kilku artykułów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r.

o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zawierającej: kompetencje Prezydenta RP, Komitetu Obrony Kraju, prezesa Rady Ministrów, ministrów i wojewodów, komórek i jednostek organizacyjnych obrony cywilnej kraju, jak również zadania pozostałych organów administracji rządowej, państwowych jednostek organizacyjnych, podmiotów gospodarczych i organów samorządu terytorialnego, spraw mobilizacyjnych oraz przepisów karnych.

Zaproponowane rozwiązanie wskazywało, że pozostawienie przepisów we właściwości ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej będzie miało charakter przejściowy, to jest do momentu wejścia w życie ustaw o: urzędzie Prezydenta RP, stanach nadzwyczajnych i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (takie stanowisko zawierała nowa ustawa zasadnicza). Gdy wybierał takie rozwiązanie, projektodawcy chodzilo przede wszystkim o uregulowanie przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej wobec równomiernego rozłożenia ciężaru obowiązku wojskowego wynikającego z postanowień Konstytucji RP. Rozwiązanie to wyartykułowano w przepisach odnoszących się do: organizacji i przebiegu poboru, warunków odbywania służby wojskowej i udzielania odroczeń. Nowa ustawa zakładała transparentność poboru, podawanie do publicznej wiadomości wyników rejestracji i poboru, a także faktu powoływania lub odraczania służby wojskowej w sposób nienaruszający dóbr osobistych. W ten sposób zamierzano poszerzać społeczną kontrolę nad wykonywaniem przez obywateli obowiązku służby wojskowej.

Przywrócenie zasady sprawiedliwości i równości przy spełnianiu obowiązku odbycia służby wojskowej przez wszystkich obywateli dyktowało potrzebę odstąpienia od pojęcia tzw. „jedynego żywiciela rodziny”. Praktyka lat 80. i 90. XX wieku wskazywała na niewłaściwe wykorzystywanie tej ustawowej zasady. Według nowych uregulowań dowódcy jednostek wojskowych mieliby prawo wypłacania żołnierzom posiadającym na utrzymaniu członków rodziny świadczeń finansowych na poziomie najniższego wynagrodzenia obowiązującego w kraju (środki wydzielone w ramach budżetu MON). Nowa ustawa przewidywała również przejrzyste usankcjonowanie pełnienia służby wojskowej przez żołnierzy w polskich kontyngentach wojskowych ONZ oraz stworzenie podstaw prawnych do ewentualnego uczestnictwa w ćwiczeniach poza granicami kraju. Proponowane regulacje uwzględniały także zobowiązania wynikające z programu „Partnerstwo dla pokoju” oraz udziału w akcjach ratowniczych i humanitarnych.

Nowością normatywną było przeniesienie z kompetencji ministra spraw wewnętrznych i administracji do zakresu działania ministra obrony narodowej obowiązku organizowania poboru. Uwzględniając oczekiwania społeczne, opinie i postulaty oraz odwoływanie się do wzorców z innych krajów, proponowano skrócenie wymiaru zasadniczej służby wojskowej w drodze etapowej do dwunastu miesięcy. Nie ukrywano przy tym, że skrócenie czasu trwania tej służby zwiększy

koszty osobowe utrzymania wojska. Dwunastomiesięczna służba wojskowa zwiększała potrzeby corocznej liczby poborowych wcielanych do jednostek wojskowych. Zakładano, że stan osobowy sił zbrojnych wynosić będzie 180 tys. stanowisk, w tym: 40 procent to żołnierze zawodowi (70 procent podoficerowie zawodowi, 30 procent oficerowie) oraz 60 procent to żołnierze niezawodowi, w tym 7-8 tys. żołnierzy nadterminowych. Szacowano, że do wojska wskutek zmniejszonej liczby stanowisk trafiać będzie w ciągu roku niespełna 20 procent populacji młodzieży męskiej wcielanej z krajowego zasobu, w tym niewielka grupa najmłodszej polskiej inteligencji legitymującej się przeszkoleniem wojskowym.

Niski procent przeszkolenia wojskowego młodzieży nie wynikał z jej niechęci do służby i w ogóle do wojska, ale raczej z anachronicznej organizacji obowiązkowej służby wojskowej. Należy także uwzględnić rezultaty medialnych kampanii, podejmowanych na początku lat 90. przez niektóre media liberalne, w tym przede wszystkim „Gazetę Wyborczą”, publikujące cyklicznie materiały instruktażowe: „Jak skutecznie unikać służby wojskowej” (ewenement wśród podobnych wydawnictw europejskich). Te same media stały się gorliwymi orędownikami wprowadzenia w Polsce małej armii zawodowej oraz kierowania obowiązku służby wojskowej tylko wobec opłacanych ochotników, lekceważąc przy tym konstytucyjną normę niezbywalności obywatelskiego obowiązku obrony ojczyzny, jak również urzeczywistniania przez demokratyczne państwo zasady sprawiedliwości społecznej. Kwestie istoty i wymiaru obowiązku służby wojskowej stały się w Polsce od połowy lat 90. przedmiotem ostrej gry politycznej, szczególnie eksponowanej podczas kampanii wyborczych: prezydenckich i parlamentarnych. Momentami zapalczywość w tej grze ocierała się o lekceważenie polskich doświadczeń historycznych, wskazujących, jak ważną kwestią pozostaje narodowa i państwowotwórcza rola wojska, mająca bezpośredni związek z należyтым wypełnianiem powinności obronnych, z jakością organizacji wojskowej, która nie powinna ulegać dekompozycji. Pierwszym niezbywalnym prawem i obowiązkiem rządzących w realiach geopolitycznego położenia Polski pozostaje dbałość o rozwój i sprawność narodowych sił zbrojnych.

W ramach respektowania zasady sprawiedliwości społecznej przewidywano przyjęcie jednakowego wymiaru odbywania czynnej służby wojskowej, czyli łącznego czasu dla wszystkich żołnierzy obejmującego: okres pełnienia służby, udział w przeszkoleniu wojskowym, przebywanie na ćwiczeniach wojskowych. Planowano, aby obciążenie odbywania ćwiczeń wojskowych było wprost proporcjonalne do rzeczywistego czasu odbytej służby wojskowej. Łączny czas odbywania ćwiczeń przez okres pozostania w rezerwie wraz z odbytą dwunastomiesięczną zasadniczą służbą wojskową (czy alternatywą: sześć- lub dwumiesięcznym przeszkoleniem wojskowym) nie powinien przekroczyć 21 miesięcy. Zaproponowano możliwości ochotniczego odbywania zasadniczej służby wojskowej w zwiększonym wymiarze czasowym i przyznanie tej grupie żołnierzy dodatkowych świadczeń i uprawnień

w związku z jej zakończeniem. Stosownie do zgłaszanych postulatów skróceniu ulec miała służba zastępcza, początkowo z 24 do 21, a następnie do 18 miesięcy.

W nowej ustawie, w zmodyfikowanej formie, wyartykułowano przepisy dotyczące zadań realizowanych przez organy i podmioty gospodarcze na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa, w tym na potrzeby mobilizacyjne sił zbrojnych i militarzowanych jednostek i komórek organizacyjnych znajdujących się we właściwości poszczególnych ministrów. W ten sposób zamierzano dostosować podmiotowy i przedmiotowy obszar normatywny do realiów zarządzania instytucjonalnego w państwie demokratycznym oraz do całego obszaru gospodarki rynkowej.

Proponowana przez rząd nowa ustawa o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych uwzględniała elementy paraidei obrony nieofensywnej (NOD)<sup>11</sup>, polegającej na tym, że siły zbrojne i potencjał wojenny państwa mogą być restrukturyzowane poprzez jednoczesną maksymalizację ich zdolności obronnych i minimalizację zdolności zaczepnych. W takim podejściu tkwił jednak dylemat: z jednej strony siły zbrojne miały mieć charakter defensywny (stacjonarny), z drugiej zaś strony nie zamierzano rezygnować z realizowania koalicyjnych zadań międzynarodowych, co wymagało utrzymywania ich zdolności ekspedycyjnych w prowadzeniu skutecznych działań ofensywnych.

W następstwie uwag zgłoszonych podczas międzyresortowych uzgodnień nowej ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych projekt nie znalazł pełnej akceptacji. Sztab Generalny WP, akcentując pilną potrzebę uchwalenia nowej ustawy regulującej problematykę służby wojskowej, na przełomie roku 1997 i 1998 kontynuował prace projekcyjne. Wadą proponowanych rozwiązań było jednakże ponowne zawężenie kwestii aksjonormatywnych do obowiązków i uprawnień obywateli w sprawach powinności obronnych (w głównej mierze odnoszących się do art. 85 Konstytucji RP) i wybiórcze indeksowanie zadań realizowanych w tym zakresie przez instytucje, organy i podmioty gospodarcze. Wśród zaproponowanych rozwiązań powrócono do „podatku/opłaty wojskowej” jako środka niwelującego skutki niesprawiedliwości społecznej w spełnianiu obowiązku wojskowego. Należy podkreślić, że instytucja „opłaty wojskowej” funkcjonowała w II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1926-1938 (wzór rozwiązań ze Szwajcarii i Turcji), ale w żaden sposób nie przyczyniała się skutecznie do urzeczywistnienia w praktyce zasady równomiernego rozłożenia na wszystkich obywateli obciążeń związanych z obowiązkami obronnymi. W społecznym odbiorze „podatek wojskowy” był traktowany jako narzędzie służące do wykupienia się od służby wojskowej przez zamożne grupy

---

<sup>11</sup> Koncepcja obrony nieofensywnej sięga przełomu lat 70 i 80. XX w. i zyskuje duże zainteresowanie w Europie Zachodniej. W 1988 r. ideę tej obrony poparł Związek Radziecki, ogłaszając decyzję o restrukturyzacji i jednostronnej redukcji sił zbrojnych. Formuła NOD stała się także główną wykładnią w rokowaniach CFE oraz została uwzględniona w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ pod nazwą *O koncepcji obrony i polityki defensywnej*.

społeczne. Praktyka realizacyjna tego podatku umacniała również niekorzystne proporcje stopnia wykształcenia wśród wcielanych do wojska, jak też ich predyspozycji psychofizycznych.

W następstwie konsultacji wewnątrzresortowych projekt nowej ustawy regulującej powinności obronne opracowany przez Sztab Generalny WP spotkał się z wieloma zastrzeżeniami, w tym zasadniczym: brak całościowego uregulowania przedmiotowej problematyki odpowiadającej wyzwaniom zadań powinności obronnych w kontekście „korytarzy” normatywnych wyznaczonych przez Konstytucję RP. Wśród wniosków pokonsultacyjnych uwagę zwracały propozycje wyodrębnienia regulacji spraw obronności z podziałem na kwestie kompetencyjno-organizacyjne obrony narodowej (pakiet regulacji obejmujący podział odpowiedzialności głównych podmiotów władzy wykonawczej) oraz całościowe regulacje powinności obronnych należących do obywateli i pozostałych podmiotów życia publicznego w państwie.

W roku 1998 r. na gruncie wojska wyczerpał się impet inicjatyw zmierzających do zastąpienia ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nowym, nowoczesnym aktem prawnym. Także ówczesne władze polityczne utraciły z pola widzenia zagrożenia dla obywatelskiego wymiaru służby wojskowej. W zamian koalicja rządząca Akcja Wyborcza Solidarność i Unia Wolności wystąpiła z propozycją skrócenia zasadniczej służby wojskowej do dwunastu miesięcy, uwzględniając pozyskanie kilku-kilkunastu procent społecznego poparcia. Kiedy w marcu 1999 r. Polska przekraczała próg NATO, siły zbrojne odczuwały chroniczny brak środków na bieżące szkolenie, modernizację i innowacyjność. Środkiem, „ucieczką do przodu” uczyniono kolejną redukcję armii – do poziomu 150 tys. i likwidację dalszych kilkuset garnizonów. Po wydarzeniach z 11 września 2001 r. i wejściu Polski do międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej kierowanej przez Stany Zjednoczone pojawiło się zapotrzebowanie na wojskowe zadania ekspedycyjne. Władze polskie, odpowiadając na apel administracji waszyngtońskiej, wiosną 2002 r. podjęły decyzję o skierowaniu PKW do Afganistanu. 24 czerwca 2002 r. prezydent RP wydał postanowienie przedłużające mandat PKW do końca 2002 r., następnie do końca 2003 r. Sekwens takich sześciomiesięcznych postanowień trwał do 2014 r<sup>12</sup>.

Polskim kontyngentom wojskowym biorącym udział w wojnach w Iraku i Afganistanie, w misjach pokojowych, stabilizacyjnych w Kosowie i w krajach afrykańskich,

---

<sup>12</sup> Na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ Nr 1368 z 12 września 2001 r. oraz zobowiązań sojusznicznych prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 listopada 2001 r. na wniosek Rady Ministrów podjął decyzję o użyciu polskiego kontyngentu wojskowego (docelowy skład 300 osób) w składzie sił sojusznicznych w islamskim państwie Afganistanu, Republice Tadżykistanu i Republice Uzbekistanu oraz na Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim. Podstawę do użycia sił zbrojnych poza granicami kraju stanowił art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa.



a także działaniom legislacyjnym w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa towarzyszyła permanentna nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono zatem nowe regulacje w obszarach: 1) prowadzenia poboru, w tym zwiększając grupy kobiet podlegających temu obowiązkowi; 2) służby w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, ograniczając przypadki udzielania zgody na tę służbę; 3) zdefiniowania pojęcia „uregulowanego stosunku do służby wojskowej”; 4) mianowania na wyższy stopień wojskowy byłych żołnierzy zawodowych; 5) wydłużenia łącznego czasu odbywania służby wojskowej przez żołnierzy rezerwy w okresie pozostawania w rezerwie; 6) zwiększenia zakresu uprawnień z tytułu odbywania służby wojskowej, wprowadzając m.in. możliwość zawieszania spłat kredytów bankowych dla wszystkich żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową lub ćwiczenia wojskowe<sup>13</sup>; 7) zmienienie zasad udzielania odroczeń służby wojskowej i odbywania przeszkolenia wojskowego (prognoza potrzeb tego przeszkolenia w latach 2005-2008 wynosiła odpowiednio dla absolwentów szkół podchorążych rezerwy – 500 osób i 5500 przeszkolonych na poziomie podstawowym)<sup>14</sup>.

Wraz z rozszerzeniem obecności polskich żołnierzy w kampaniach wojennych w Iraku i Afganistanie, do których angażowano tylko i wyłącznie żołnierzy zawodowych i nadterminowych, następowała dalsza dekompozycja społecznej percepcji służby zasadniczej. Odbywający ją żołnierze narzekali na nudę w koszarach w następstwie zanikającego bieżącego szkolenia i narastające zmęczenie wskutek pełnienia służb wewnętrznych i wart. Media liberalne, podchwytując ten wątek, powracały do ulubionego tematu małej armii zawodowej i ochotniczego wypełniania obowiązku służby wojskowej. Program wyborczy Platformy Obywatelskiej z 2007 r., zapowiadający pełną profesjonalizację sił zbrojnych, spowodował odliczanie czasu do zakończenia/zawieszenia obowiązkowej służby wojskowej w Polsce. Na początku 2008 r. wokół ustawy o powszechnym obowiązku obrony pojawiła się quasi-teoria zakładająca „małą” i „dużą” nowelizację. Takie podejście zaprezentował sekretarz stanu w MON, odpowiadając na interpelację poselską w sprawie zapowiedzi zniesienia poboru do odbycia zasadniczej służby wojskowej (SPS-023-3979/08). Według oficjalnego stanowiska MON taki zamiar korespondował z: 1) *Programem rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2012* (przygotowanie warunków prawno-organizacyjnych, zapewnienie środków budżetowych, opracowanie struktury etatowej

---

<sup>13</sup> Poprzednio prawo to przysługiwało tylko żołnierzom uznanym przez właściwy organ gminy za tzw. „jedynych żywicieli rodziny” lub „samotnych”.

<sup>14</sup> W przypadku studentów zniesiono wymóg zaliczania drugiego roku studiów wyższych zawodowych lub trzeciego roku studiów magisterskich jako warunek powołania i odbycia przeszkolenia wojskowego w trakcie studiów. Umożliwiono też studentom odbywanie przeszkolenia wojskowego w kolejnych latach studiów.

Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzenie ochotniczej służby wojskowej: zawodowa stała i kontraktowa służba wojskowa, służba kandydacka oraz służba wojskowa żołnierzy rezerwy pełniona w ramach Narodowych Sił Rezerwowych – NSR); 2) przygotowaniem centrów i ośrodków szkolenia oraz terenowych organów administracji wojskowej i dostosowaniem infrastruktury jednostek wojskowych do potrzeb służby kontraktowej; 3) zawieszeniem obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej i wprowadzeniem służby kontraktowej oraz 4) utworzeniem Narodowych Sił Rezerwowych. W przypadku wystąpienia potrzeby uzupełnienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, nadal istniałaby możliwość przywrócenia dotychczasowych obowiązkowych rodzajów czynnej służby wojskowej. Z tego względu pozostawiono regulacje prawne dotyczące tych obszarów funkcjonowania Sił Zbrojnych RP.

Wprowadzenie pełnej profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP nastąpiło 1 stycznia 2010 r. i poprzedziły ją trzy etapy (przy zapewnieniu określonych warunków finansowych, organizacyjnych i prawnych)<sup>15</sup>: *pierwszy do 31 grudnia 2008 r.* – ograniczenie liczby poborowych powoływanych do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej; *drugi do 31 grudnia 2009 r.* – przygotowanie zasobów osobowych na potrzeby zawodowej służby kontraktowej oraz zwolnienie do września 2009 r. żołnierzy z obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej; *trzeci od 1 stycznia 2010 r.* – oparcie zasadniczego uzupełnienia Sił Zbrojnych RP o dobrowolne rodzaje czynnej służby wojskowej.

Charakter zmian warunków i trybu wypełniania obowiązku wojskowego obywatela polskiego wymagał przygotowania stosownych regulacji prawnych, w pierwszej kolejności ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Jak się okazało, Platforma Obywatelska poszła na skróty, wybierając kolejną nowelizację tego aktu prawnego. Transformację istoty zmian wojskowo-obronnych w najżywotniejszym aspekcie racji stanu państwa dokonano

---

<sup>15</sup> W poszczególnych etapach przygotowania i wdrażania profesjonalizacji sił zbrojnych zrealizowano:

1) przygotowano warunki prawne zawieszenia obowiązku pełnienia zasadniczej służby wojskowej (z możliwością jego odwieszenia), z równoczesnym zawieszeniem obowiązku odbywania przeszkolenia wojskowego studentów i absolwentów szkół wyższych; 2) wprowadzono ochotniczą kontraktową służbę wojskową; 3) utworzono Narodowe Siły Rezerwowe (w tym – na podstawie kontraktu – ochotniczą służbę rezerwy żołnierzy posiadających przydziały kryzysowe, w ramach etatowych NSR); 4) określono możliwości pełnienia na ogólnych zasadach czynnej służby wojskowej przez kobiety; 5) ograniczono zakres odbywania ćwiczeń wojskowych przez żołnierzy rezerwy posiadających przydziały mobilizacyjne; 6) opracowano regulacje materialnych rekompensat i zachęt do pełnienia ochotniczej służby w ramach etatowych NSR, w tym dla pracodawców zatrudniających żołnierzy rezerwy posiadających przydziały do NSR i będących w dyspozycji do pełnienia służby wojskowej; 7) określono zasady i warunki zakwaterowania żołnierzy zawodowych we wszystkich korpusach osobowych; zdefiniowano charakter zmian w zadaniach wykonywanych przez terenowe organy administracji wojskowej (zarządzanie obronne i reagowanie kryzysowe, funkcje organów werbunkowych w zakresie zaciągu ochotniczego).

na podstawie ustawy z 1967 r., co wywołało uzasadniony dysonans polityczny, społeczny i wojskowy względem rangi przyjmowanych rozwiązań. Także na podstawie znowelizowanej ustawy z 1967 r. przeprowadzano w latach 2008-2010 inne nowelizacje ustaw: o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz procedowano nową ustawę o dyscyplinie wojskowej.

W latach 2008-2010 znowelizowano również regulacje problematyki obronności i funkcjonowania sił zbrojnych w odniesieniu do innych resortów i zaangażowania różnych organów państwa, szczególnie w obszarach będących poza kompetencjami ministra obrony narodowej. Dotyczyło to w szczególności problematyki uzupełniania poborowymi jednostek zmilitaryzowanych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych RP oraz pełnienia przez poborowych służby zastępczej w określonych podmiotach, głównie użyteczności publicznej. Oddzielnym problemem, ale nie mniej ważnym, pozostawało określenie skutecznego systemu motywacyjnego pozyskiwania niezbędnej liczby ochotników do czynnej służby wojskowej, obejmującego również odpowiedni poziom świadczeń dla żołnierzy w czasie jej pełnienia oraz kwestie rekonwersji i mechanizmy poszerzające możliwości zatrudniania byłych żołnierzy po zwolnieniu ze służby wojskowej. Był to bez wątpienia jeden z ważniejszych aspektów decydujących o powodzeniu procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, wymagał również zdefiniowania zadań dla poszczególnych resortów w kolejnych etapach przebudowy wojska. Według szacunków z 2008 r. koszty wyjściowego etapu profesjonalizacji armii miały wynieść ponad 3,7 mld zł (sfinansowanie zmiany zadań i struktur organizacyjnych, których dotyczył program uzawodowienia). Należy podkreślić, że zmian dokonywano w momencie, kiedy PKW w Afganistanie liczył ponad dwa tysiące żołnierzy i całość kosztów związanych z jego pobytem na wojnie w tym kraju pokrywał polski podatnik. Przejście z armii mieszanej na armię profesjonalną, w założeniu liczącą ok. 90 tys. żołnierzy, nie oznaczało uzyskania oszczędności z tytułu ich utrzymania w ciągu najbliższych 3-4 lat.

Wielkości rocznych limitów utrzymania wojsk – bez komórek organizacyjnych MON, wojskowego szkolnictwa zawodowego i Żandarmerii Wojskowej:

Rodzaj sił zbrojnych	Liczba etatów (w tys.)	Budżet osobowy (w mld zł)	Średni koszt etatu (w tys. zł)
Siły Lądowe	47,3	2,7	57
Siły Powietrzne	16,4	1,3	79
Siły Morskie	7,6	0,57	75
Razem	71,3	4,57	70,3

Źródło: M. Sztandera, *Armia się zbroi i przejada*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lipca 2014, nr 155, s. 20

#### 4. Wpływ wydarzeń na Ukrainie na podejście do obywatelskiego charakteru obowiązku wojskowego Polsce

W marcu 2014 r. doszło do naruszenia zasad dwustronnej współpracy pomiędzy Federacją Rosyjską a NATO i Unią Europejską. Zajęcie i inkorporacja Krymu, następnie przeniesienie przez Moskwę w kwietniu tego samego roku wojny w rejon Donbasu na Ukrainie zaogniło relacje Rosji z Zachodem. Zaniepokojenie rosyjską zaczepną polityką okazuje Litwa, gdzie w lutym 2015 r. w reakcji na wojnę na Ukrainie (Kijów oficjalnie używa pojęcia „operacja antyterrorystyczna”) podjęto decyzję o przywróceniu jesienią 2015 r. obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej<sup>16</sup> (siły zbrojne liczą 8 tys. żołnierzy zawodowych, ok. 4,5 tys. ochotników i 2 tys. cywilów w strukturach wojskowych). Ustalono, że co roku zostanie powołanych 3-3,5 tys. poborowych w wieku od 19 do 26 lat.

Wbrew zapowiedziom niektórych analityków wojna jako zjawisko i instrument polityki nie znalazła się w sytuacji kryzysowej. Wzajemny strach, jaki do niedawna rozbudzały w sobie państwa-mocarstwa dotyczący wzajemnej kontroli, ustąpił retoryce sankcji i odwetu. Nastroje wojenne zagościły w przestrzeni publicznej, mniej mówi się o tym, że rozwój i multiplikacja antagonizmów odebrały wszelki sens wymiany uderzeń. W stosunkach międzynarodowych wyłonił się „postęp niepewności”, daje on o sobie znać także w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie po raz pierwszy od zakończenia drugiej wojny światowej obserwuje się destabilizację ładu polityczno-wojskowego i powrót do eksponowania przez stronę rosyjską zimnowojennej retoryki – z wykorzystaniem walki elektronicznej: duży zasięg, elastyczność środków propagandowych (słowo, obraz, dźwięk), różnicowanie adresatów pod względem językowym, kulturowym i społeczno-zawodowym. W porównaniu do zimnej wojny sprzed 1991 r. nowe możliwości techniczne i środki oddziaływania kremlowskiej retoryki „zbierania ruskich ziem” uległy spotęgowaniu i nie spotykają się z adekwatną reakcją państw zachodnich. Rosja sięgnęła po metody i środki hybrydowe: wojnę psychologiczną połączoną z działaniami sabotażowo-dywersyjnymi i zorganizowanym działaniem siłowym. Samo odrodzenie się rosyjskiej zaczepności militarnej nie może być zaskoczeniem. Jej elementy programowe występują we wszystkich doktrynach Federacji Rosyjskiej od 2000 r. poświęconych polityce zagranicznej i sprawom obronności państwa. Wcześniej zarys programowy w tych dziedzinach wyeksponowano w grudniu 1997 r. w *Koncepcji bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej*. Obserwowane przejawy materializacji rosyjskiej zaczepności militarnej dotyczą:

- 1) odtwarzania rewizjonistycznej mocarstwowości rosyjskiej wraz z realizowaniem projektu tzw. geostrategii Eurazji wysuniętej przez głównego krem-

---

<sup>16</sup> Pobór do zasadniczej służby wojskowej zlikwidowano na Litwie w 2008 r.

- lowskiego polittechnologa Aleksandra Dugina, nawiązującego do programu „duchowego nacjonalizmu” Iwana Iljina (1883-1954)<sup>17</sup>, głoszącego m.in.<sup>18</sup>:
- *armia to materialny wyraz twórczego zapału w kraju, a jej duch niesie zwycięstwo i kraj ku odnowie;*
  - *odrzućcie w praktyce politycznej i wojskowej myślenie o niesprzeciwianiu się złu siłą;*
  - *zerwanie z legitymizacją słabości, potakiwania i bezwolności zdejmującej z duszy społeczne i obywatelskie obowiązki; niesprzeciwianie się złu siłą oznacza „fałszywy pozór zgodności i jest akceptacją zła”;*
- 2) rezultatów modernizacji Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej (szacowany koszt to ok. 650 mld dol. w latach 2012-2018) i kształtowania etapowego, nowego *image’u* armii z udziałem:
- zmiany umundurowania (połączenie symboliki carskiej i okresu radzieckiego), regularności wypłacania podwyższonych uposażeń oraz wprowadzonych świadczeń socjalnych;
  - nowego paradygmatu kształtowania kompetencji społecznych oficerów, zasilania korpusu oficerskiego przez absolwentów elitarnych średnich szkół wojskowych (nawiązanie do tradycji elitarnego formowania „duszy oficera” służącej podmiotowości państwa);
  - programów modernizacyjnych sił zbrojnych – w pierwszej kolejności strategicznych sił jądrowych (zasadniczy etap zakończony), wymiany przestarzałego sprzętu i uzbrojenia wojsk lądowych (wejście w drugą fazę), odtworzenia potencjału bojowego sił powietrznych i sił morskich, polityka zagranicznych zakupów sprzętu i uzbrojenia wojskowego, powrót do własnych zespołów naukowo-badawczych w przemyśle zbrojeniowym (polityka ściągania do Rosji grup inżynierów i naukowców emigrujących w latach 90.), rozbudowa jednostek walki elektronicznej, odtwarzanie zdolności mobilizacyjnych – największe problemy: zły stan zdrowia rdzennych Rosjan, polityka unikania tych świadczeń przez rezerwistów pochodzących z regionów kaukaskich;
- 3) od 2010 r. NATO i Unia Europejska są definiowane jako *instytucje zagrażające idei rosyjskiej*.

---

<sup>17</sup> Do połowy lat 90. XX w. jego prace były objęte zakazem druku w Rosji. Moda na Iljina pojawiła się po 1996 r., kiedy „Woprosy Filosofiji” zaczęły publikować jego prace. Bliższa analiza tzw. „suwerennej demokracji” Władysława Surkowa wskazuje na związek tej doktryny politycznej z całością poglądów Iljina, uznawanych za „militarno-polową teologię”. Część analityków uznaje ją za podręczne vademecum rezydentów kontrwywiadu, technologów wojennych i szefów służb bezpieczeństwa.

<sup>18</sup> J.T. Lisica, *Iwan Aleksandrowicz Iljin. Istorio-biograficzeskij oczerk*, [w:] *Sobranije soczinienij. W 10-ti t.*, t. I, Moskwa 1993, s. 307.

Położenie geopolityczne Polski z jednej strony sprzyja bliskim i wieloazymutowym kontaktom z państwami sąsiedzkimi i innymi, z drugiej jednak strony usytuowanie na osi europejskiej geostrategii sprawia, że dbałość o bezpieczeństwo i obronność pozostaje kluczową kwestią polskiej racji stanu. Dzisiejsza zdolność obronna regionu oparta jest na dwóch filarach: NATO i Unii Europejskiej. Siłą pierwszego jest potęga *zewnętrzna* – potencjał gospodarczo-wojskowy Stanów Zjednoczonych; drugi filar – *wewnętrzny/unijny* – jest niedoszacowany pod względem zdolności obronno-ekspedycyjnych i zróżnicowany pod względem zdolności wojskowych. Obejmuje dwa państwa, na których terytorium dyslokowana jest broń atomowa, ale aż szesnaście armii państw Unii posiada niewielkie siły zbrojne (od kilku do kilkunastu tysięcy żołnierzy), w tym sześć z nich nie ma lotnictwa operacyjnego. W zgodnej ocenie analityków filar unijny jest niewydolny pod względem skutecznej zdolności udzielenia odpowiedniego wsparcia na podstawie art. V traktatu waszyngtońskiego. W sytuacji „kurczenia się” obecności jednostek U.S. Army w Europie (w 2014 r. stacjonowało 50 tys. amerykańskich żołnierzy, w 1999 r. było ich 250 tys.), strefa bezpieczeństwa UE jest narażona na dekompozycję, a w konsekwencji, wobec braku spójności i solidarności zachowań głównych graczy unijnych, może dojść do wyłonienia się „próżni bezpieczeństwa”<sup>19</sup>. Polska pozostaje szczególnie zainteresowana gotowością natowskich sił szybkiego reagowania (NRF) oraz realizacją zapowiedzi inicjatyw zgłoszonych na szczycie Sojuszu w Newport (wrzesień 2014 r.), polegających na tworzeniu sił natychmiastowego reagowania zdolnych do działania w ciągu godzin i kilku dni. Gotowość tworzenia parytetu bezpieczeństwa odnosi się także do lokalizacji na terytorium Polski bazy logistycznej dla tych sił z amerykańskim sprzętem bojowym (wstępne weto Niemiec dla tej inicjatywy) oraz budowy bazy antyrakietowej.

Wojna na Ukrainie zwróciła uwagę na samodzielne zdolności obronne państwa i stan jego sił zbrojnych. Zły stan armii ukraińskiej był widoczny już pod koniec lat 90. Ewenement takiej sytuacji polega na tym, że Ukraina jako państwo uważane było za ważnego eksportera uzbrojenia w Europie, na jej terytorium znajdował się silny przemysł zbrojeniowy, w tym główne centra budowy silników lotniczych na tzw. „obszarze poradzieckim”, okrętów wojennych oraz uznane na świecie zakłady wytwarzania systemów radiolokacyjnych. Co zatem się wydarzyło, że Ukraina dysponująca liczącym się przemysłem zbrojeniowym utraciła zdolność operacyjną własnych sił zbrojnych? Odpowiedź jest prosta: od 1998 r. armia z roku na rok pozostawała sama ze swoimi problemami, bez modernizacji i nawet minimalnego doposażenia. Będący na wyposażeniu sprzęt wojskowy zestarzał się, ukraińskie lotniska, porty wojenne i parki sprzętu czołgowo-samochodowego zaczęły przypominać

---

<sup>19</sup> Polska od szczytu NATO w Chicago (2012 r.) zabiega o przywrócenie tradycyjnej roli NATO, sojuszu gwarantującego bezpieczeństwo wszystkim członkom według jednoznacznej definicji art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

cmentarzyska złomu. Prawie cała produkcja nowoczesnego sprzętu i uzbrojenia trafiała na eksport, do minimum ograniczono szkolenie wojskowe, zaprzestano szkolenia rezerwistów, armię systematycznie redukowano. Atrakcyjniejsze elementy infrastruktury wojskowej trafiły za niewielkie pieniądze do rąk prywatnych<sup>20</sup>. Dekompozycji zdolności bojowej armii towarzyszył upadek morale i zanik poczucia obywatelskiego obowiązku wojskowego. Do koszar trafiały, o czym pisały przed 2014 r. ukraińskie portale społecznościowe, jednostki najsłabsze socjalnie, których nie stać było na wykupienie się ze służby wojskowej. Kiedy sytuacja Krymu w połowie marca 2014 r. uległa destabilizacji, doszło do masowej dezercji w stacjonujących tam ukraińskich jednostkach wojskowych. Wraz z dowódcami na stronę rosyjską przechodziły zwarte grupy żołnierzy. Tylko trzech dowódców jednostek zachowało lojalność wobec władz w Kijowie. Przebieg wojny na południowym wschodzie Ukrainy w regionach donieckim i ługańskim ujawnił gorzką prawdę o stanie regularnych ukraińskich sił zbrojnych.

Jednym z elementów kształtujących morale armii jest przejrzysta polityka bezpieczeństwa i obronności państwa. Żołnierz czynnej służby musi mieć zaufanie do rządzących, być przekonany o ich odpowiedzialności za rację stanu, a jednocześnie posiadać świadomość służby i wsparcie społeczne w postaci wysokiej zdolności obywatelskiego wypełniania obowiązku służby wojskowej. Żołnierz zawodowy/kontraktowy musi być pewny, że w sytuacji zagrożenia wojennego koło niego znajdzie się mobilizacyjne rozwinięcie w formie odpowiednio wcześniej przeszkolonych żołnierzy-rezerwistów. Już pobieżna dyskusja w sprawie stanu przygotowania rezerw osobowych w Polsce w związku z dramatycznymi wydarzeniami na Ukrainie zachwiała wiarę w „armię ochotniczą” – Narodowe Siły Rezerwowe – nie tylko u zwykłego obywatela, lecz także wśród samych architektów ich utworzenia. Nie udał się przeszczep na polski grunt amerykańskiej idei organizowania i funkcjonowania sił rezerwy, wojskowej formacji terytorialnej. Amerykańska Gwardia Narodowa (*National Guard*) stanowi bowiem odrębny rodzaj sił zbrojnych względem wojsk regularnych, operacyjnych (*U.S. Army*) i sił rezerwowych (*US Army Reserve*). Narodowe Siły Rezerwowe (NSR) w Polsce pomyślane były jako niezawodowa 20-30 tys. rezerwa przeszkolonego wsparcia dla niewielkiej armii zawodowej oraz odwód wykorzystywany w razie potrzeby do pomocy w likwidacji klęsk żywiołowych.

W latach 2008-2010 w zaciśniętych gabinetach wstydliwie debatowano nad opcją zadaniowo-funkcjonalną NSR, decydując się na rozwiązania brytyjskie, czyli przeszkalanie rezerw dla części sił zbrojnych, w tym przeznaczonych do prowadzenia działań ekspedycyjnych.

---

<sup>20</sup> Obraz armii ukraińskiej w 2014 r. zaprezentowany został m.in. w książce Igora T. Miecika, *Sezon na słończniki*, Wyd. Agora, Warszawa 2015.

Z braku wymaganych środków opcja taka upadła, ale z promowania „zbawiennej” roli NSR dla narodowego systemu obronnego nie zrezygnowano. Za olbrzymie środki finansowe ulice polskich miast i miasteczek wypełniono banerami propagandowymi, w mediach przez kilka miesięcy regularnie pojawiały się spoty reklamujące uśmiechnięte twarze rezerwistów. Zmasowana kampania propagandowa pomijała najważniejszą rzecz: parytet przyszłych zdolności zadaniowych NSR w udzielaniu wsparcia bojowego siłom zbrojnym. W maju 2014 r. polski podatnik dowiedział się, że liczebność NSR nie przekroczyła kilkunastu tysięcy przeszkolonych żołnierzy. Wcześniej zagrożenia dla programu NSR sygnalizowała *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2013 r.

W przypadku rozwoju NSR największą barierą okazał się brak przejrzystej drogi rozwoju ochotnika żołnierza-rezerwisty. Większość z nich, trafiając do ośrodków szkolenia, nie ukrywała zamiaru związania się odpowiednimi kontraktami z armią. Zakończenie szkolenia w NSR nie dawało żadnych gwarancji, że zostaną do niej przyjęci. Dla sztabowców w latach 2010-2012 możliwości dyspozycyjne tzw. mobilizacyjnego rozwinięcia wydawały się duże. Uspokajająco działała sytuacja wokół zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa Polski. W historii nadchodzi jednak taki krytyczny moment, kiedy stan rezerw pod wpływem naturalnych skutków starzenia i wykruszania się żołnierzy-rezerwistów musi zostać poddany nieaplikacyjnej, ale realnej ocenie. W polskich warunkach dochodzi dodatkowo ważna kwestia, a mianowicie od 2004 r. poza granicami kraju przebywa średnio rocznie ponad dwa miliony młodych Polaków, w tym znaczący odsetek rezerwistów. Urzeczywistniania od 2008 r. koncepcja formowania armii zawodowej – ok. 90 tys. stanowisk – i ochotniczego komponentu wsparcia w postaci NSR (20-30 tys. osób) z perspektywy sytuacji zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa Polski w zupełnie innym świetle stawia zawieszenie obowiązkowej służby wojskowej. Brakiem przenikliwości oceny prognozowania zagrożeń wykazało się Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, negując podstawy funkcjonowania w Polsce wojsk obrony terytorialnej, jako balastu obciążającego podatnika.

Pod wpływem wydarzeń na Ukrainie w maju 2014 r., w trybie nadzwyczajnym przygotowano reformę Narodowych Sił Rezerwowych. Według zapowiedzi medialnych w Polsce ma powstać szesnaście terenowych oddziałów specjalnych NSR, w których szkoleniem ochotników zajmą się wojskowi instruktorzy z sił specjalnych. Formacje takie miałyby powstać w każdym województwie, skupiając przyszłych rezerwistów z danego terenu. Sama idea terenowych oddziałów wojskowych nie jest żadną nowością, w 1997 r. promował ją program Akcji Wyborczej Solidarność (AWS)<sup>21</sup>. Formacje NSR, podobnie jak w przypadku batalionów obrony

---

<sup>21</sup> *Program Akcji Wyborczej Solidarność*, Warszawa, maj 1997, [w:] *Wybory '97. Partie i programy polityczne*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1997, s. 252.



terytorialnej (koncepcja AWS), występować miałyby przy istniejących jednostkach wojskowych, kształcąc umiejętności wojskowe: musztrę, znajomość i obsługę broni strzeleckiej, topografię, znajomość i obsługę sprzętu łączności, umiejętności ratownicze w sytuacjach klęski żywiołowej i innych zdarzeń krytycznych. Ważny element przeszkolenia związany byłby z nabywaniem umiejętności rozpoznania aktów sabotażu i przeciwdziałania im, próbami zajmowania terenu i obiektów oraz neutralizowania działań dywersyjnych. Żołnierze NSR w sytuacji zagrożenia przejmowałiby także zadania ochrony obiektów należących do terenowej administracji państwowo-samorządowej, infrastruktury energetycznej i węzłów komunikacyjnych. Wśród kompetencji NSR wymienia się także współpracę z jednostkami specjalnymi występującymi w siłach zbrojnych, w tym specjalizującymi się w wojnie nieregularnej, oraz terytorialne zdolności organizacyjne do mobilizowania rezerwistów i byłych żołnierzy zawodowych.

Nowa jakość zadaniowo-funkcjonalna NSR związana jest z wyzwaniami „takytyki buntowniczej wojny” (*miatieżnnoj*) realizowanej przez zewnętrzne formacje nieregularne, m.in. „separatystów” operujących na Ukrainie, składających się z byłych żołnierzy rosyjskich sił specjalnych, zagranicznych najemników, kozackich i czeczeńskich grup bojowych oraz rezerwistów zamieszkujących tereny objęte działaniami wojennymi. MON skłonne jest także rozważyć wykorzystanie oddolnej inicjatywy grup rekonstruktorskich i organizacji paramilitarnych, w tym OSW „Strzelec”, występujących od 2013 r. o stworzenie w Polsce formacji obywatelskiej nawiązującej do tradycji Armii Krajowej. Oddolny ruch obywatelski w sprawie tworzenia struktur paraobronnych wskazuje, że Polacy zachowują instynktowną, krytyczną czujność wobec niewystarczającej zdolności obronnej niewielkiej armii zawodowej i idei NSR. Z kolei środowiska liberalne wśród własnych inicjatyw, służących zwiększeniu zdolności obronnych państwa, zwracają uwagę na potencjał zarejestrowanych w kraju firm ochroniarskich (część z nich z kapitałem zagranicznym) liczących ponad 80 tys. pracowników, z czego prawie 30 procent z kwalifikacjami wojskowymi lub policyjnymi. Zgłaszając tę inicjatywę, jej autorzy zapominają, że są to firmy, których działania są obliczone na zysk z tytułu wykonywanych świadczeń/usług, według taryfikatorów zawartych w umowach cywilnoprawnych. W literaturze przedmiotu zadania Private Security Company (PSC) czy Private Security Contractors (PSC) zaliczane są do usług najemniczych, co oznacza, że członkowie tych firm w sytuacji konfliktu zbrojnego nie mają praw do statusu *kombatanta* lub statusu *jeńca wojennego*<sup>22</sup>. Uczestnik konfliktu według statusu *civil contractors* odpowiada pod względem funkcjonalnym i systemowym regulacjom jak dla najemnika lub subnajemnika. Aktualne międzynarodowe

---

<sup>22</sup> Pojęcie *kombatant* stosowane jest wyłącznie w ustawodawstwie wewnętrznym Polski, w większości państw Unii Europejskiej obowiązuje miano *weteran*.

prawo humanitarne konfliktów zbrojnych nie podaje definicji prawnej statusu pracownika PSC.

Wyniki badań sondażowych CBOS z września 2014 r. wskazały, że zmienia się podejście Polaków do odpowiedzialności i roli uzawodowionej armii w całościowym parytecie zdolności obronnych państwa. Pytani najczęściej opowiadali się za zawodową armią złożoną z ochotników, jednak w porównaniu z sondażem z 2008 r. wzrosła liczba zwolenników obowiązkowego powoływania poborowych do wojska z 8 do 11 procent. Ponad 34 procent twierdziło (w 2008 r. – 26 procent), że trzonem Sił Zbrojnych RP powinni być żołnierze zawodowi, ale należałoby też zachować obowiązkowe wcielenie określonego odsetka poborowych do wojska<sup>23</sup>.

Co czwarty Polak we wrześniu 2014 r. uważał, że niespełna 90-tysięczna armia zawodowa czy bardziej wirtualne niż realne NSR nie będą w stanie sprostać potrzebom obronnym państwa, zanim nadejdzie sojusznicze wsparcie. Z analizy ocen/opinii społecznych wyłaniał się jeszcze jeden aspekt związany z jakością obronności Ojczyzny (art. 85 Konstytucji RP) – przywrócenia uznania, że narodowe wojsko jest obywatelską szkołą ludzi młodych, kształtującą patriotyzm, pożądane kompetencje społeczne, w tym odpowiedzialne i zdyscyplinowane postawy, odpowiedzialne zachowania oraz tężyznę psychofizyczną. Kwalifikacja do odbycia służby wojskowej, następnie wcielenie do jednostki wojskowej posiada także pozytywny aspekt rozpoznania stanu zdrowotnego młodzieży. W dyskusji publicznej poświęconej kondycji obronnej państwa pojawił się również inny istotny obywatelski postulat: przeszkolenie wojskowe powinno mieć szerszy zasięg środowiskowy, jego samograniczenie do dobrowolnego/ochotniczego nabywania kwalifikacji i pożądanych zachowań wymaganych w sytuacjach nadzwyczajnych jest szkodliwe dla interesu narodowego i państwowego<sup>24</sup>.

#### LITERATURA:

##### I Dokumenty i materiały źródłowe

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
2. *Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 1997.
3. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. poz. 461).

---

<sup>23</sup> Komunikat z badania CBOS, Warszawa, wrzesień 2014 r.

<sup>24</sup> Przykładem niezrozumienia potrzeb obronnych były zachowania podczas sprawdzania w maju 2014 r. procedur świadczeń rzeczowych osób fizycznych oraz prywatnych podmiotów gospodarczych, wyartykułowanych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wojskowe komendy uzupełnień sprawdzaniem objęły środki transportowe: autobusy, ciężarówki, samochody dostawcze – przeznaczone „na cele wojskowe”.

4. *Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 grudnia 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 4, poz. 16).
5. *Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie sposobu odbywania zasadniczej służby wojskowej* (Dz.U. poz. 294).
6. *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1992.
7. *Program Akcji Wyborczej Solidarność*, Warszawa, maj 1997, [w:] *Wybory '97. Partie i programy polityczne*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1997.
8. *Projekt ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych* (druk nr 2076), Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1996.
9. *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie sposobu odbywania zasadniczej służby wojskowej* (Dz.U. Nr 179, poz. 1209).
10. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
11. *Strategia rozwoju bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020 – przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r.*
12. *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Paryż, 19 listopada 1990 r.)*, Warszawa 1992.
13. *Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym* (Dz.U. RP Nr 25, poz. 220).
14. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.).
15. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. – tekst jednolity Dz.U. Nr 99, poz. 500).
16. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2014, Nr 15, poz. 619).
17. *Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* (Dz.U. Nr 16, poz. 134 z późn. zm.).
18. *Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* (Dz.U. Nr 90, poz. 593 z późn. zm.).
19. *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 1992.

## II Komunikaty z badań społecznych

1. Komunikat z badania CBOS, 8-11 kwietnia 2013 r., Warszawa 2013.
2. Komunikat z badania CBOS, 6-12 czerwca 2013 r., Warszawa 2013.
3. Komunikat z badania CBOS, Warszawa, wrzesień 2014 r.

### III Opracowania i artykuły prasowe

1. J.T. LISICA, *Iwan Aleksandrowicz Iljin. Istrio-biograficzeskij oczerk*, [w:] *Sobranije soczinenij. W 10-ti t.*, t. I, Moskwa 1993.
2. I.T. MIECIK, *Sezon na słoneczniki*, Wyd. Agora, Warszawa 2015.
3. *Psychospołeczne aspekty skrócenia zasadniczej służby wojskowej*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1999.
4. M. SZTANDERA, *Armia się zbroi i przejada*, „Gazeta Wyborcza” 7 lipca 2014, Nr 155.
5. W. ZAGŁADIN, *Radziecka filozofia pokoju. Realizacja programu pokoju*, Wydawnictwo Agencji Prasowej Nowostki, Moskwa 1981.

### WHAT’S NEXT WITH A CIVILIAN MODEL FOR A MILITARY SERVICE IN POLAND?

**Abstract:** The study presents issues related to legal, moral and civic responsibility of shaping the quality of defence duties in Poland after the suspension of general obligation of military service. In public awareness of Poles, there emerged a new axiological problem that draws attention to the decline of participation of traditional military duty. On 11 February 2009, another, and at the same time significant in political, social and economic consequences, amendment to the act of 21 November 1967 on general obligation to defend the Republic of Poland entered into force. In political, legal and military dimension it was an act of sending to the reserve all citizens who have not performed the military service yet, breaking the historical continuity of conscription for the army that dated back the first moments of functioning of the reborn Second Polish Republic. The suspension of performing the compulsory military service – from 1 January 2010 led to quick introduction of the professional army in Poland. It turned out that there was an exceptionally quick “dissection” from the civic awareness of the necessity to shape military virtue, perpetuating instead: depreciation of pro-defensive behaviour (laboriously formed over the period of several dozen years); selectivity of shaping military skills and reconstructing/forming trained military reserves that are appropriate in terms of quality and number. Poland is the only European country that has a “small constitution of defence”, the origin of which dates back to the 60s, i.e. the time of the climax of the Cold War and the plan of the defence system typical of the “second wave army”. Permanent recalling in the legislative process in Poland after the political transformation as the basis for new regulations in the area of safety and defence of the country the legislative act – from almost half a century – evokes mixed feelings. This invokes a sense of vagueness in relation to the country’s defence policy and the role of the “third wave armed forces”, by definition corresponding to concepts of actions and means typical of the art of war of the information era, supported by proper modern normative solutions.

**Keywords:** Military, Politics, Education, Military Selective Service, Polish Armed Forces.