

Uwarunkowania i wyznaczniki reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

Adam Brzozowski

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

Wprowadzenie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. operacyjnym – poprzez *de facto* przekazanie kompetencji strategicznych zamiast operacyjnych:
 - Dowódcy Generalnemu RSZ, w wyniku podporządkowania mu Rodzajów Sił Zbrojnych (niemal całości SZ RP) bez kompetencji do kierowania ich działaniami w wymiarze operacyjnym;
 - Dowódcy Operacyjnemu RSZ, w wyniku bezpośredniego podporządkowania pod Ministra Obrony Narodowej w zakresie operacyjnej działalności SZ RP z pominięciem strategicznego szczebla dowodzenia oraz przypisania mu funkcji kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.
3. taktycznym – poprzez przyporządkowanie rodzajów sił zbrojnych (RSZ) inspektorom wyposażonym wyłącznie w kompetencje nadzorcze, a nie dowódcze (dowodzenia bieżącego i operacyjnego).

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

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

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

Uwarunkowania reformy systemu kierowania i dowodzenia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ *Ibidem*, s. 236.

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

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

Wybrane wymagania i założenia reorganizacyjne systemu kierowania i dowodzenia

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

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

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

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

⁹ Materiały analityczne BBN.

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

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

¹⁰ Materiały analityczne BBN.

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

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

Wybrane rekomendacje BBN w zakresie reformy systemu kierowania i dowodzenia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 2. Propozycja BBN dotycząca ustawowych zadań Dowódcy Sił Połączonych

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

Źródło: opracowanie BBN.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- podporządkowanie dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej pod Szefa SG WP.

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

Podsumowanie

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

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

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

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