AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Ppłk mgr inż. Dariusz KULETA

PRZEOBRAŻENIA W SYSTEMIE KOMPETENCYJNYM MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ ZAPOCZĄTKOWANE ZMIANAMI USTROJOWO-POLITYCZNYMI W POLSCE W ROKU 1989

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/6592
05-006592-001-0

WARSZAWA

67730

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

ppłk mgr inż. Dariusz KULETA

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 67730
Akademii Obrony Narodowej

PRZEOBRAŻENIA W SYSTEMIE KOMPETENCYJNYM MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ ZAPOCZĄTKOWANE ZMIANAMI USTROJOWO-POLITYCZNYMI W POLSCE W ROKU 1989

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr ewid. S 6592
Biblioteka Zbiorów Jawnych - Akademii Gł.

Opracowana pod kierownictwem naukowym

prof. dr. hab. Jana WOJNAROWSKIEGO

WARSZAWA 2006 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp..... 6

ROZDZIAŁ I

METODOLOGICZNE PODSTAWY ROZPRAWY DOKTORSKIEJ..... 20

1. Cel rozprawy doktorskiej..... 20
2. Problem i pytania badawcze..... 21
3. Hipoteza robocza..... 22
4. Określenie obszaru i terenu badań..... 23
5. Metody i narzędzia badawcze..... 25
6. Założenia i ograniczenia..... 31
7. Analiza krytyczna literatury przedmiotu..... 35

ROZDZIAŁ II

CHARAKTERYSTYKA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO W MINISTERSTWIE SPRAW WOJSKOWYCH II RZECZYPOSPOLITEJ..... 40

1. Początki kształtowania sytemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych w okresie międzywojennym..... 40
2. Uwarunkowania kompetencyjne w dziedzinie obronności Państwa wprowadzone w życie na podstawie Konstytucji Marcowej..... 45
3. Próby ukształtowania organizacji najwyższych władz wojskowych w pracach ustawodawczych Sejmu I kadencji..... 50
   - 3.1. Projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 27 czerwca 1923 r. 51
   - 3.2. Projekt ustawy o organizacji naczelnych władz obrony Państwa z dnia 14 marca 1924 r. 53
   - 3.3. Projekt ustawy o organizacji najwyższych władz obrony Państwa z dnia 4 maja 1926 r. 56
4. Wpływ Przewrotu Majowego na organizację najwyższych władz wojskowych..... 60
5. Konstytucja Kwietniowa podstawą nowych uwarunkowań prawno-ustrojowego usytuowania Wojska Polskiego w strukturach organizacyjno-funkcjonalnych Państwa..... 65
6. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych ukształtowany Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz w czasie pokoju..... 70
7. Konkluzja..... 75

ROZDZIAŁ III

ORGANIZACJA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ POLSKIEJ RZECZPOSPOLITEJ LUDOWEJ .. 78

1. Formowanie i kształtowanie się sytemu organizacyjnego i kompetencyjnego Naczelnych Władz Wojskowych w latach 1944 – 1947 79
2. Zasadnicze postanowienia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej i jej wpływ na działalność organów państwowych i wojskowych w dziedzinie obronności 84
3. Formowanie systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej pod wpływem postanowień Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. 90
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kluczowym aktem prawnym normującym system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej 97
5. Konkluzja 111

ROZDZIAŁ IV

SYSTEM KOMPETENCYJNY FUNKCJONUJĄCY AKTUALNIE W MINISTERSTWIE OBRONY NARODOWEJ 114

1. Początki kształtowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej III Rzeczypospolitej 115
2. Wpływ Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 na kompetencje naczelnych organów administracji państwowej w dziedzinie kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi 125
3. Spory kompetencyjne dotyczące kształtowania modelu funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej 130
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej zasadniczym dokumentem kompetencyjnym regulującym kompetencje Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP 132
5. Próby zmiany kompetencji Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP podjęte w przygotowywanych projektach aktów prawnych 135

6. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. podstawą funkcjonowania aktualnego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej 138

7. Przeobrażenia strukturalno-organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej związane z przystąpieniem Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego 142

8. Uwarunkowania prawne funkcjonowania systemu kompetencyjnego.. 154

8.1. Kompetencje organów władzy ustawodawczej w zakresie obronności 155

8.2. Kompetencje organów władzy wykonawczej w zakresie obronności 159

9. Konkluzja 164

ROZDZIAŁ V

FUNKCJONOWANIE SYSTEMÓW KOMPETENCYJNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH NATO 168

1. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej Królestwa Belgii 170

2. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Czeskiej 173

3. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Królestwa Danii 174

4. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Francuskiej.. 176

5. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Grecji 179

6. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Hiszpanii 180

7. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Holandii 182

8. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Norwegii 183

9. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Federalnej Niemiec 185

10. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Słowacji 187

11. Konkluzja 188

ROZDZIAŁ VI

KIERUNKI MODELOWANIA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ 190

1. Kompetencje władzy ustawodawczej w docelowym modelu kształtowania systemu kompetencyjnego 195

2. Sprawowanie władzy wykonawczej w dziedzinie obronności Państwa podstawą sprawnie funkcjonującego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej. Postulatywny model..... 197

2.1. Prezydencki model sprawowania władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności Państwa..... 198

2.2. Rządowy model sprawowania władzy wykonawczej w obszarze obronności i bezpieczeństwa Państwa..... 199

3. Komitet Obrony Rzeczypospolitej (Rada Gabinetowa) gwarantem współpracy politycznej ośrodków władzy wykonawczej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa..... 204

4. Organy doradcze w sprawach obronności i bezpieczeństwa Państwa... 207

4.1. Rada Bezpieczeństwa Narodowego..... 207

4.2. Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa i Obronności..... 208

5. Kierunki zmian w zakresie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP - Organy dowódczo-sztabowe..... 209

6. Kierunki prac legislacyjnych w dziedzinie obronności..... 219

7. Konkluzja..... 222

Zakończenie..... 226

Bibliografia..... 230

Wykaz tytułów rysunków i załączników..... 243

Załączniki..... 246

Naukowe podejście polega na gromadzeniu w umyśle faktów, skojarzeń, ocen i nowych informacji o nurtującym mnie problemie.

Jan Wojnarowski

WSTĘP

Transformacja[1] społeczna, gospodarcza i polityczna, która nastąpiła w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-1991 spowodowała całkowitą dezaktualizację dotychczas obowiązującego w świecie systemu obronnego. W wyniku przeprowadzonych zmian państwa tej części kontynentu uzyskały polityczną niezależność i suwerenność.

Wydarzenia te stworzyły w Polsce warunki nie tylko do przeprowadzenia wewnętrznej transformacji ustrojowo-politycznej, ale także zapoczątkowały przeobrażenia w wielu dziedzinach i aspektach naszego życia. Transformacja ustrojowa spowodowała również podjęcie szeregu działań w dziedzinie tak istotnej jak zapewnienie bezpieczeństwa[2] i obronności[3] bytu państwowego. Fundamentalne przekształcenia przeprowadzone w ostatnich latach w naszym kraju wymagają nowego spojrzenia na problemy bezpieczeństwa. Rzeczpospolita stała się znowu suwerennym Państwem, w pełni decydującym o swojej teraźniejszości i przyszłości.

Podstawowe cele polityki bezpieczeństwa Państwa znowu mogą być związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. Polityka Państwa służy zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej.

---

[1] Transformacja – przemiana, przeobrażenie, przekształcenie – *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 2002, s. 1121.

[2] Przez termin bezpieczeństwo (jego system lub architektura) należy rozumieć ogół form i sposobów organizowania i kształtowania przestrzeni dla zapewnienia pokojowych warunków bytu ludzi. J. Wojnarowski, *Charakterystyka podstaw prawnych bezpieczeństwa RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s.14.

[3] Obronność - jedna z podstawowych dziedzin działalności państwa, mająca na celu przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom, „Myśl Wojskowa", *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wydanie V, Warszawa 2002, s. 80.

realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów Państwa Polskiego.

Podstawowym gwarantem osiągnięcia wskazanych celów jest zbudowanie stabilnego systemu obronnego, adekwatnego do obecnej rzeczywistości.

Zasadniczym i nieodzownym elementem tak działającego systemu powinien być w pełni jasny, czytelny, a przede wszystkim sprawnie funkcjonujący system kompetencyjny.

Polski system obronny składa się z sił i środków przeznaczonych do realizacji polityki obronnej, które są - odpowiednio do formułowanych przez nią zadań - zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane[4].

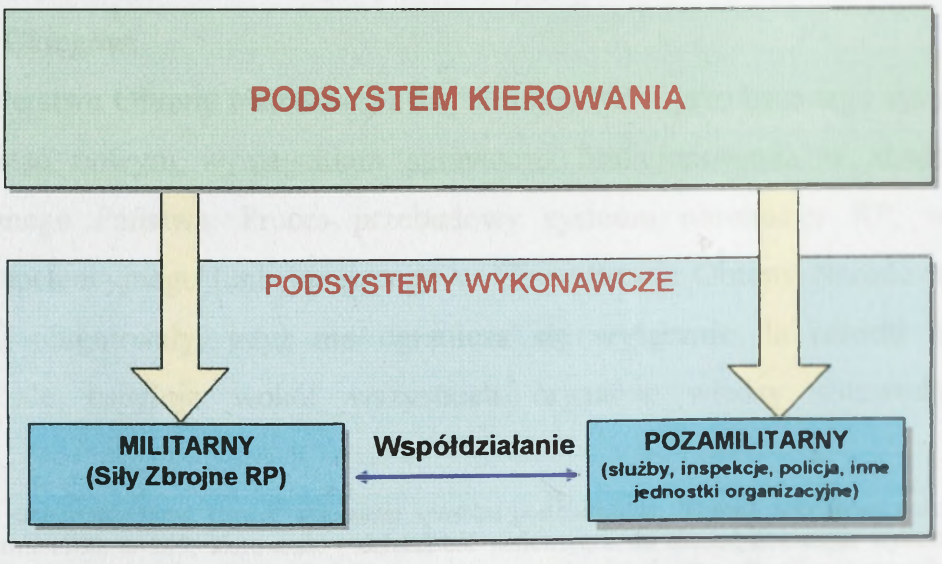
Podstawowymi elementami tego systemu są (Rys. 1):

a) podsystem kierowania

b) dwa podsystemy wykonawcze:

- militarny tj. SZ RP,
- pozamilitarny tj. pozamilitarne ogniwa obronne.

SYSTEM OBRONNY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Rys. 1. System obronny Rzeczypospolitej Polskiej
Źródło: opracowanie własne.

[4] J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo Militarne RP*, AON, Warszawa 2004, s. 15.

Kierowanie[5] obronnością Państwa należy do organów władzy i administracji państwowej zapewniających wprowadzanie w życie decyzji Państwa w dziedzinie obronności na wszystkich szczeblach. W ramach przyznanych im, mocą Konstytucji[6] i innych ustaw, kompetencji zapewniają utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego i realizację przygotowań obronnych w czasie pokoju oraz sprawne rozwinięcie i wykorzystanie tego potencjału w okresie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Organy dowodzenia[7] sił zbrojnych – stosownie do swych kompetencji – stawiają zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecają zadania obronne innym strukturom Państwa. Podsystem ten, przygotowany w czasie pokoju, powinien być zdolny do stosownego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa Państwa (zewnętrznego kryzysu polityczno – militarnego) i wojny.

Tak skonstruowany mechanizm stanowi system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej, z jego kierowniczą nadbudową w postaci Parlamentu, Urzędu Prezydenta, Urzędu Rady Ministrów oraz innych elementów jak np. Rada Bezpieczeństwa Narodowego czy Rada Gabinetowa, a także podsystemem wewnętrznym, opartym o wewnętrzne organy dowodzenia SZ RP, takie jak: Sztab Generalny WP, Dowództwa Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne czy Dowództwa Okręgów.

Ministerstwo Obrony Narodowej i Siły Zbrojne RP – jako baza tego systemu – muszą sprostać nowym wymaganiom sprawnego funkcjonowania w strukturach demokratycznego Państwa. Proces przebudowy systemu obronnego RP, w tym systemu kompetencyjnego funkcjonującego w Ministerstwie Obrony Narodowej jest kosztowny i długotrwały, gdyż nie ogranicza się wyłącznie do resortu obrony narodowej, ale oscyluje wokół wszystkich organów władzy ustawodawczej

---

[5] Kierowanie - zarządzanie kimś, czymś, wskazanie sposobu postępowania, *Słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1980, s. 249; kierowanie - działalność zmierzająca do skoordynowanego wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych, będących do dyspozycji organu kierowniczego, dla osiągnięcia założonych celów –„Myśl Wojskowa", *Słownik terminów z zakresu* ..., op. cit, s. 53.

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483).

[7] Dowodzenie - szczególny rodzaj kierowania ludźmi; we wszystkich armiach świata jest domeną dowódcy i współdziałających z nim osób. Cechuje je konsekwentne dążenie do osiągania zakładanych celów, do jakich jest powołane wojsko – J. Kunikowski, „Wiedza Obronna", Warszawa 2000, s. 149, dowodzenie – działalność dowództwa mająca na celu utrzymanie wojsk w ciągłej gotowości i zdolności bojowej oraz przygotowanie działań zbrojnych i kierowanie nimi – „Myśl Wojskowa", *Słownik terminów z zakresu* ..., op. cit., s. 26.

i wykonawczej, które mają prawne kompetencje w dziedzinie obronności Państwa i sił zbrojnych.

Należy podkreślić, że w latach 1989-1995 r. praktycznie poza ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[8] nie było żadnego aktu prawnego, który regulowałby sprawy kompetencyjne w Ministerstwie Obrony Narodowej. Przełom stanowiła dopiero ustawa z dnia 14 października 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej[9].

Stąd też wydaje się, iż w okresie transformacji ustrojowej należałoby przeprowadzić równolegle zachodzące „reformy" systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej polegające na:

1) wprowadzeniu bardziej szczegółowych, konstytucyjnych lub ustawowych regulacji spraw dotyczącej obronności;
2) dążeniu do ustalenia klarownego podziału kompetencji w tym zakresie pomiędzy Prezydentem, Parlamentem i Rządem,
3) ustaleniu przejrzystego podziału kompetencji w samym Ministerstwie Obrony Narodowej[10].

Wewnętrzna potrzeba dokonania przekształceń w systemie kompetencyjnym Państwa, w tym Ministerstwa Obrony Narodowej powinna korespondować ze standardami prawno-międzynarodowymi obowiązującymi w państwach o ugruntowanym systemie demokratycznym. Stosunki cywilno-wojskowe oraz przebiegające tam relacje kompetencyjne były i są jednymi z najważniejszych kwestii w naszych stosunkach z innymi członkami traktatu Północnoatlantyckiego NATO.

System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej powinien więc stanowić dla wszystkich odpowiedzialnych sił pewną wypadkową różnych propozycji, doświadczeń, projektów i uzgodnień, które razem ustanowiłyby pewien kompromisowy model kierowania obronnością Państwa i dowodzenia SZ RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

---

[8] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2002 r. z późn. zm.).
[9] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56).
[10] A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokołowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996.

Empiria[11] i dostępna literatura przedmiotu wskazuje jednak, że proces zmian w tej dziedzinie nie zawsze przebiega we właściwym kierunku, bardzo trudno jest też osiągnąć w tej kwestii tak potrzebny dziś kompromis. W identyfikowanym obszarze występują – w systemie kierowania, dowodzenia, jego strukturze organizacyjnej – zawiłości natury organizacyjnej, będącej w dużej mierze wynikiem nieustanowionych, bądź problematycznie ustanowionych uregulowań prawnych, usankcjonowanych w drodze wzajemnie wykluczającego się legislacyjnego kształtowania prawa.

Zebrane podczas badań nad oceną systemu kompetencyjnego oraz regulującymi go przepisami dane potwierdzają istnienie dysharmonii tego systemu. Dowodzą one, że osoby, komórki i jednostki organizacyjne odpowiedzialne za prawidłowe działania tego systemu nie posiadają w pełni dostatecznych uregulowań nie tylko w zakresie podległości funkcjonalnej, ale także określenia form ich współdziałania. Ponadto, pomiędzy ważnymi uczestnikami procesu kierowania sprawami obronności, w tym dowodzenia SZ RP nie ma jasno określonych relacji i procedur[12] postępowania. Odczuwalny jest również brak wyraźnego wskazania organu, który kieruje tym systemem i jest bezpośrednio odpowiedzialny za jego funkcjonowanie.

Powyższe zjawiska dostrzegane w toku codziennych obserwacji znalazły potwierdzenie w dostępnej, choć jeszcze nie tak licznej literaturze przedmiotu oraz w obowiązujących przepisach prawnych. Potwierdzenie to wyrażone zostało także w opiniach, konsultacjach, wymianach poglądów i wywiadach eksperckich zebranych w toku prowadzonych badań na temat funkcjonowania istniejącego systemu kompetencyjnego.

Informacje te ukierunkowały mnie na określenie głównego celu badawczego, zmierzającego do usprawnienia tego systemu. Stanowiły także pierwszy etap prac nad dysertacją oraz pozwoliły na ustalenie faktu, iż pomimo, że w ostatnich latach dokonywano wielu zmian prawnych i organizacyjnych, normujących problematykę funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej,

---

[11] Empiria – poznawanie za pośrednictwem zmysłów, doświadczenie – *Słownik wyrazów obcych*, PWN, *op. cit.*, s. 295.

[12] Procedura – sposób prowadzenia, załatwiania jakiejś sprawy, tok, przebieg czegoś; unormowany przepisami tryb prowadzenia spraw, tamże, s. 899.

to w kierowaniu i dowodzeniu elementami tego systemu nadal pozostaje wiele luk i niejasności.

Dostępne fakty, analiza ich, ujawnianie związków miedzy nimi lub ich brak, sprawia, że obecnie trudno mówić o systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej w naukowym znaczeniu tego określenia.

Określenie „system kompetencyjny" pojawiło się w Polsce stosunkowo niedawno, bo dopiero w 1989 r. po zmianie systemu politycznego w Europie Środkowo-Wschodniej wraz z nowym dla nas pojęciem „kontrola cywilna"[13]. Stosowanie natomiast w doktrynie prawa administracyjnego pojęcia „system kompetencyjny" nie ma jakiejś specyficznej definicji. Stosuje się bowiem w zasadzie dwa odrębne pojęcia: pojęcie „system" oraz pojęcie „kompetencje". Zdefiniowanie przedmiotowych pojęć, wbrew pozorom, nie jest zadaniem łatwym.

Podchodząc do tego problemu w sposób tradycyjny możemy powiedzieć, że system (z greckiego *systéma*) - to układ tak powiązanych elementów, że ich wzajemne relacje tworzą pewną całość, jego strukturę. Pojęcie przeniesione do teorii polityki z innych dziedzin (np. cybernetyki teorii systemów), gdzie stosowane jest na oznaczenie takiego zbioru powiązanych ze sobą elementów, które połączone są co najmniej jedną relacją. Przez polityczność bywają pojmowane takie cechy systemu, jak np.: walka o władzę lub jej sprawowanie, prawowita możliwość użycia przymusu lub działania mające na celu zaspokojenie potrzeb i interesów grupowych[14].

Ponadto przez system można rozumieć układ elementów o określonej strukturze, będący uporządkowaną logicznie całością, a także reguły organizacji czegoś; przepisy, zasady obowiązujące w jakiejś dziedzinie[15]. Natomiast Piotr Sienkiewicz systemem nazywa każdy złożony obiekt wyróżniony w badanej rzeczywistości, stanowiący wartość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) miedzy nimi[16].

Również termin "kompetencje" jest bardzo różnie rozumiany, a metod jego określenia jest niemal tak wiele, jak wielu badaczy zajmujących się tym obszarem.

---

[13] A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi RP*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1998.
[14] Hasło opracowano na podstawie *Słownika wyrazów obcych PWN*, op. cit., s.1065.
[15] Hasło opracowano na podstawie *Słownika wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, pod redakcją naukową prof. Ireny Kamińskiej - Szmaj, autorzy, Mirosław Jarosz i zespół, Warszawa 2001, s. 243.
[16] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa, Podstawy i zastosowania*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1994, s.5.

W codziennym, potocznym języku można odnaleźć przynajmniej kilka sposobów rozumienia pojęcia kompetencji. Otóż kompetencja (z łaciny *competentia*) jest to odpowiedzialność, zgodność, uprawnienie do działania, upoważnienie do dokonania, przez upoważniony organ państwa, czynności, w wyniku których będą obowiązywać nowe zasady postępowania instytucji podlegającej danemu organowi[17]. Przez kompetencje rozumie się także prawnie określony zakres pełnomocnictw, uprawnień oraz obowiązków przypisanych danemu podmiotowi administracyjnemu (np. organ władzy lub jednostka organizacyjna)[18]. Kompetencje często także stanowią synonim uprawnień. W takim znaczeniu najczęściej występują przy opisywaniu prerogatyw urzędów państwowych, a przede wszystkim poszczególnych poziomów władzy wykonawczej. W tym znaczeniu najczęściej dotyczy to kompetencji w kontekście uprawnień prezydenta, premiera, ministra, wojewodów, starostów, samorządów, radnych itp.

Precyzyjne określenie terminu „kompetencje" nastręcza trudności nie tylko osobom zajmującym się codziennie zarządzaniem zasobami ludzkimi, ale nawet teoretykom, którzy od lat zajmują się problematyką kompetencji. Kompetencje opisują bowiem proces wydobywania określonych reakcji, czy szeregu zachowań na określone sytuacje. Kompetencja stanowi zatem narzędzie – rozumiane jako prawne przyzwolenie, które uruchamia procesy intelektualne bądź fizyczne, powodując reakcję adekwatną do określonej sytuacji. „Kompetencja pozwala aktualizować systemy informacji i wykorzystać je bez koncentrowania na nich uwagi"[19].

O kłopotach z jednoznacznym określeniem zakresu terminu "kompetencje" świadczy fakt, że nie istnieje jednolita, uznana przez wszystkich badaczy zjawiska, definicja precyzująca zakres tego pojęcia. Na przestrzeni ostatnich lat powstało bardzo wiele definicji opisujących kompetencje, żadna jednak nie wyczerpuje w sposób satysfakcjonujący całego zakresu pojęcia.

W Ministerstwie Obrony Narodowej jedynym dokumentem, który połączył przedstawione powyżej pojęcia „systemu" i „kompetencji" w jedno wspólne pojęcie „systemu kompetencyjnego" była „Instrukcja o zasadach funkcjonowania systemu

---

[17] *Słownik wyrazów obcych*, PWN, op. cit., s.575.
[18] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s.28.
[19] M. Pyk, *Zarządzanie przez kompetencje*, www. infor. pl z 29.10.2004.

kompetencyjnego i organizacyjno- etatowego w resorcie obrony narodowej"[20]. Według przytoczonej instrukcji „system kompetencyjny" to kompleks wzajemnie powiązanych relacji i zagadnień obejmujących swym zasięgiem kompetencje i sprawy kompetencyjne, przy czym „kompetencje" rozumiane są jako „uprawnienia i obowiązki osoby, jednostki (komórki) organizacyjnej w jej prawnie określonej sferze działania"[21], natomiast „sprawy kompetencyjne" to „sprawy dotyczące nadawania dokumentów kompetencyjnych, unieważniania lub dokonywania w nich zmian"[22]. Aktualnie pojęcia te, ale nie jako system kompetencyjny, zostały zdefiniowane w zarządzeniu Nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej, które zastąpiło wymienioną instrukcję[23].

Wobec powyższych wątpliwości i braku jednoznacznego określenia terminu systemu kompetencyjnego, przyjąłem, że „**System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej**" - to organizacja składająca się z organów kierowania obronnością Państwa i dowodzenia SZ RP, powiązanych ze sobą relacjami funkcjonalnymi, w których zakresie działania znajdują się zadania związane z kierowaniem i nadzorowaniem Ministerstwa Obrony Narodowej oraz dowodzeniem Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W takim znaczeniu system określają prerogatywy urzędów państwowych, przede wszystkim poszczególnych poziomów władzy: Prezydenta, Parlamentu i Rządu, w tym Ministra Obrony Narodowej oraz prerogatywy organów planowania i dowodzenia SZ RP: Sztabu Generalnego WP, Dowództw RSZ, Dowództwa Operacyjnego itp. Relacje (więzi) występujące pomiędzy członkami (elementami) systemu, pomimo, że są funkcjonalne, są też unormowane odpowiednimi przepisami prawa[24]".

---

[20] Instrukcja o zasadach funkcjonowania systemu kompetencyjnego i organizacyjno-etatowego w resorcie obrony narodowej wprowadzona do użytku decyzją Nr Z-7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 czerwca 2001 r., Szt. Gen. Nr 1524/2001, Warszawa 2001.

[21] Tamże.

[22] Tamże.

[23] Zarządzenie Nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2005 r., Nr 14, poz. 107).

[24] Dariusz Kuleta – definicja własna.

Na wybór tematu rozprawy oraz ukierunkowanie badań bardzo istotny wpływ miały doświadczenia zawodowe powstałe w trakcie kilkuletniej pracy w Oddziale Systemów Kompetencyjnych, a później Oddziale Kompetencyjno-Normatywnym Zarządu Systemów Organizacyjnych Sił Zbrojnych Sztabu Generalnego WP. Wnioski wynikające z tych doświadczeń pobudziły do refleksji i wysiłków zorientowanych na wskazanie kierunków modelowania sytemu kompetencyjnego MON. Występujące w trakcie badań trudności w tworzeniu właściwego modelu systemu kompetencyjnego były impulsem do poszukiwania nowych sposobów kierowania systemem, a w dalszych etapach pracy stanowiły główne motywy prowadzenia badań. Założono, że w nowych relacjach społeczno-politycznych, ekonomicznych i prawnych właściwe funkcjonowanie systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej nabiera szczególnego znaczenia oraz wymaga prowadzenia ciągłych analiz i badań. Analizy te powinny dać odpowiedź na dwa zasadnicze pytania:

1. Czy system kompetencyjny funkcjonujący obecnie w Ministerstwie Obrony Narodowej zapewnia aktualne oraz perspektywiczne potrzeby obronne Państwa, zwłaszcza w zakresie sprawnego kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny?
2. Jakich zmian należy dokonać, jakie rozwiązania wprowadzić do istniejącego systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej, aby dopasować go do zmieniających się uwarunkowań oraz zachodzących zmian i przeobrażeń w systemie obronnym Państwa, mając na uwadze pełne zabezpieczenie sprawnego kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny?

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania proces przygotowania dysertacji przebiegał w kilku etapach:

Etap I – dotyczył zdefiniowania misji i roli jaką powinien spełniać system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej.

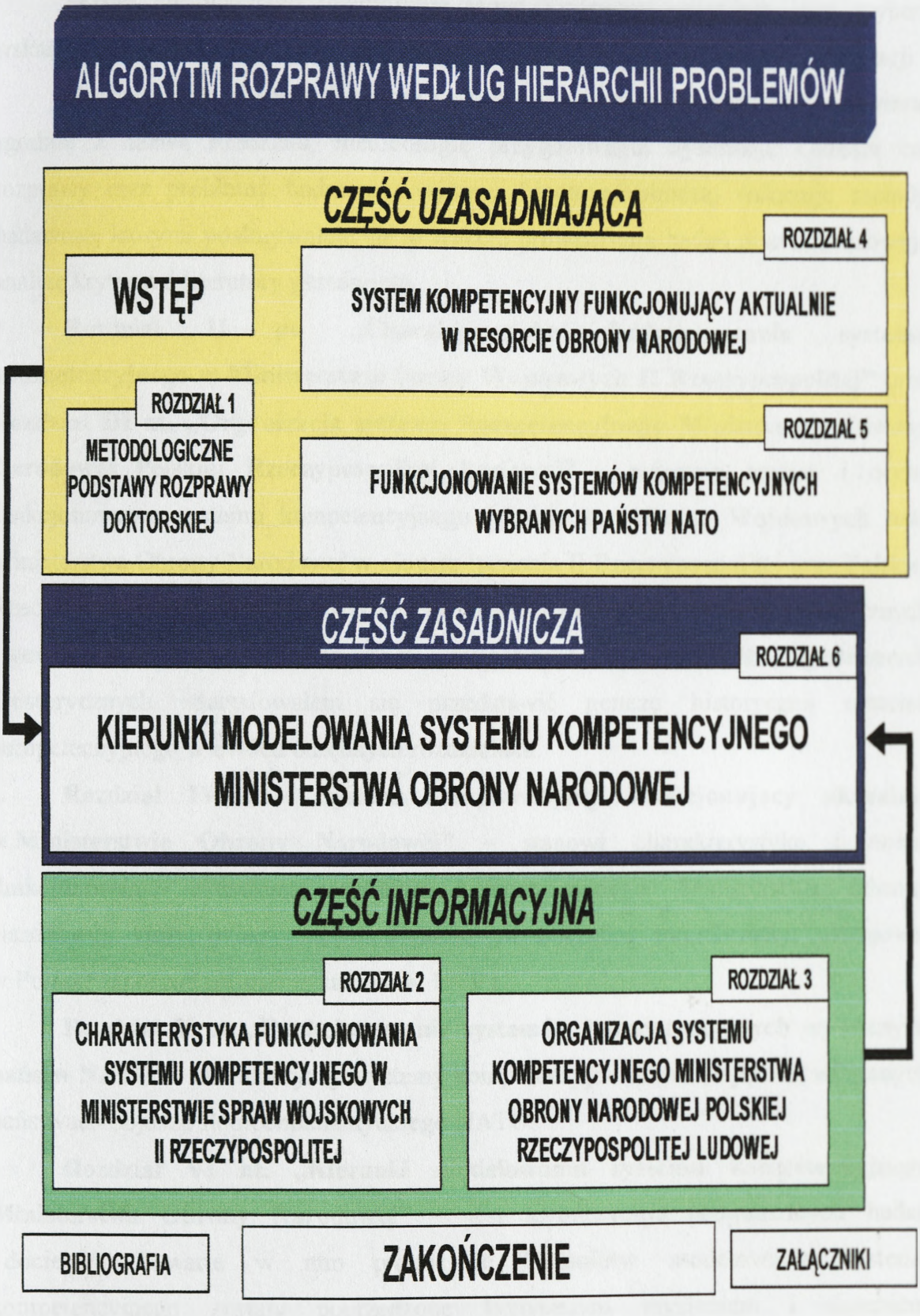
Etap II – związany był z analizą i oceną funkcjonowania systemu kompetencyjnego w okresie istnienia dwóch jakże odmiennych ustrojów Polski: ustroju II Rzeczypospolitej oraz ustroju socjalistycznego Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej.

Etap III – obejmował zdiagnozowanie i ocenę systemu kompetencyjnego funkcjonującego aktualnie w III RP.

W Etapie IV – poddano analizie i ocenie poglądy innych państw NATO w zakresie funkcjonowania w nich systemów kompetencyjnych dotyczących obronności. Uwieńczeniem tego etapu było wyszukanie podobieństw oraz różnic w tym obszarze.

Etap V – stanowił podsumowanie prowadzonych badań i obejmował przedsięwzięcia zmierzające do wygenerowania postulatywnych kierunków modelowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej na progu XXI wieku.

Konstrukcja rozprawy, ze względu na jej poznawczy oraz problemowo-analityczny charakter oraz z uwagi na zasady ciągu wynikania, układ hierarchiczny, wymagania oraz wskazówki składa się z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Uzupełnieniem pracy jest bibliografia, wykaz rysunków, schematów i załączników oraz same załączniki, które ze względu na ich ograniczoną liczbę stanowią jedną całość z dysertacją. Hierarchię dysertacji, z uwagi na rolę w procesie rozwiązywania problemu naukowego przedstawiono na Rys. 2.



Rys.2. Algorytm rozprawy według hierarchii problemów
Źródło: opracowanie własne.

Wstęp do dysertacji identyfikuje temat rozprawy, uzasadnia jego wybór, wskazuje etapy pracy nad rozprawą oraz przedstawia strukturę wewnętrzną dysertacji.

Rozdział I nt. „Metodologiczne podstawy rozprawy doktorskiej" – zawiera, zgodnie z nazwą rozdziału, metodologię przygotowania dysertacji. Określa cel rozprawy oraz problemy badawcze, wysuwa hipotezę roboczą, wskazuje metody badawcze, którymi posługiwałem się w trakcie prowadzenia badań oraz zobrazowuje analizę krytyczną literatury przedmiotu.

Rozdział II pt. „Charakterystyka funkcjonowania systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Spraw Wojskowych II Rzeczypospolitej" oraz **Rozdział III nt. „Organizacja systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej"** – stanowią analizę i ocenę funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz Ministerstwa Obrony Narodowej w okresie istnienia II Rzeczypospolitej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ze względu na różnicę w uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych, przede wszystkim ustrojowych, politycznych, społecznych i historycznych zdecydowałem się przedstawić genezę historyczną systemu kompetencyjnego w dwóch odrębnych rozdziałach.

Rozdział IV nt. „System kompetencyjny funkcjonujący aktualnie w Ministerstwie Obrony Narodowej" – stanowi charakterystykę i ocenę funkcjonowania aktualnego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, który tworzy się nieustannie od początku transformacji ustrojowej w Polsce, zapoczątkowanej zmianami w 1989 r.

Rozdział V pt. „Funkcjonowanie systemów kompetencyjnych wybranych państw NATO" - charakteryzuje systemy kompetencyjne obowiązujące w wybranych państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego NATO.

Rozdział VI nt. „Kierunki modelowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej" – jest kwintesencją prowadzonych badań i dociekań. Zawarte w nim propozycje kierunków modelowania systemu kompetencyjnego zostały poprzedzone krytycznym myśleniem i dążeniem do przezwyciężenia niekorzystnych nawyków w procesie budowy nowych rozwiązań w zakresie systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej. Kreowany

model uwzględnia uwarunkowania historyczne, narodowe oraz uznane za dobre rozwiązania występujące w państwach NATO.

W zakończeniu zawarto ocenę i zakres osiągnięcia celu rozprawy, rozwiązanie problemów badawczych oraz weryfikację trafności postawionej hipotezy. Ponadto w zakończeniu sformułowano konstruktywne wnioski z całości podjętych i przeprowadzonych badań.

Bibliografa została sporządzona tak, by traktować ją jako spis dokumentów według określonych kryteriów. Wyróżniłem zatem: akty normatywno-prawne; materiały zwarte - książki, prace naukowe, periodyki oraz publikacje i materiały archiwalne. Oprócz literatury i materiałów źródłowych, na które bezpośrednio się powołuję, przedstawiam także i te, które stanowiły dla mnie i mogą stanowić dla czytelnika cenne źródło wiedzy o merytorycznych i metodologicznych aspektach omawianego obszaru wiedzy.

Opracowanie zawiera także załączniki w formie rysunków i schematów, które obrazują badany problem, pozwalają lepiej zrozumieć jego skalę oraz są niezbędne do lepszego przybliżenia opisywanej problematyki.

Ogromna rozpiętość i różnorodność zagadnień obejmujących szeroki wachlarz problemów dotyczących roli systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej w Systemie Obronnym Państwa sprawiła, ze przedłożona praca nie pretenduje do wszechstronnego i wyczerpującego omówienia wszystkich zagadnień z tym związanych. Ujmuje ona jedynie wybrane, najważniejsze moim zdaniem, zagadnienia dające ogólny obraz i ocenę systemu kompetencyjnego MON.

Przedstawione w pracy oceny problemów badawczych oraz wysunięte wnioski zawierają wiele myśli dyskusyjnych, wiele zagadnień nie zostało podjętych i wymagać będzie podjęcia dodatkowej, szerzej zakrojonej pracy naukowej. Tylko na tej drodze możliwe będzie uzyskanie dalszych postępów w pracy nad stworzeniem bardziej pełnego i syntetycznego, czyli optymalnego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

Wydaje się, że wyniki badań przedstawione w niniejszej dysertacji mogą stanowić uzupełnienie głównego nurtu badawczego nad systemem obronnym IV RP,

a być może przyczynią się także do podjęcia pogłębionych badań w tej sferze obronności.

Jeżeli przedłożona praca, mimo nieuniknionych niedociągnięć, których jestem świadom zainteresuje czytelnika i spowoduje dyskusję, autor uważał będzie, że spełniła ona swoją rolę. Każda bowiem wymiana poglądów i myśli, poparta rzeczową argumentacją, przyczyni się do głębszego poznania podjętej przeze mnie problematyki.

Przeprowadzenie badań i opracowanie niniejszej rozprawy było możliwe dzięki pomocy i życzliwości pracowników naukowych, oficerów i pracowników Akademii Obrony Narodowej, szczególnie Zakładu Administracji i Mobilizacji, Centralnego Archiwum Wojskowego, Centralnej Biblioteki Wojskowej, Generalnego Zarządu Zasobów Osobowych – P1, w tym szczególnie Zarządu Systemów Organizacyjnych SZ oraz wielu innych osób, którym tą drogą składam serdeczne podziękowania.

Szczególną wdzięczność i szacunek za okazaną pomoc w ukierunkowaniu problematyki badawczej oraz opiekę promotorską kieruje do Pana prof. dr. hab. Jana WOJNAROWSKIEGO, bez którego życzliwości, ogromnego ojcowskiego trudu i merytorycznej opieki nie byłoby możliwe opracowanie niniejszej rozprawy w prezentowanym kształcie.

Osobne podziękowanie kieruję także na ręce Pana płk. dr. Krzysztofa DOMŻALSKIEGO, bez którego pomocy i twórczej inspiracji nigdy nie podjąłbym próby pogłębiania swojej wiedzy naukowej.

Serdecznie dziękuję także swoim najbliższym, żonie Eli i córce Dianie, które dzielnie znosiły wszelkie niedogodności i wyrzeczenia związane z powstaniem prezentowanej rozprawy.

ROZDZIAŁ I – METODOLOGICZNE PODSTAWY ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

1. Cel rozprawy doktorskiej

Problemy zasygnalizowane we wstępie do dysertacji, a dotyczące stworzenia jasnego, przejrzystego i sprawnie funkcjonującego systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej były przedmiotem prowadzonych badań i analiz pod kątem minimalizacji niekorzystnych zjawisk w zakresie kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP z punktu widzenia potrzeb Państwa, Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP. Uważałem za konieczne i pilne przedstawienie występujących zagrożeń w funkcjonowaniu systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej, a także wskazanie kierunków dopasowywania tego systemu do zachodzących obecnie przekształceń politycznych, kompetencyjnych i strukturalno-organizacyjnych w sektorze obronności i bezpieczeństwa Państwa.

W kontekście rozważań przedstawionych w uzasadnieniu wyboru tematu, głównym celem dysertacji jest:

Zbadanie i określenie w materiale badawczym zachodzących przeobrażeń w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej, wyszczególnienie czynników zewnętrznych i wewnętrznych determinujących przeobrażenia zachodzące w tym systemie, a także sformułowanie niezbędnych wniosków dotyczących kierunków modelowania systemu kompetencyjnego w perspektywie najbliższych lat.

Tak ogólnie przyjęty cel rozprawy implikuje szereg celów szczegółowych, z których najważniejsze to:

1. Geneza powstania, rozwoju i przekształceń systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Spraw Wojskowych w II Rzeczypospolitej oraz Ministerstwie Obrony Narodowej w okresie funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
2. Ukazanie przyczyn, które spowodowały konieczność dokonania zmian kompetencyjnych po dokonanej transformacji ustrojowej w roku 1989, dokonanie analizy pod kątem wydolności aktualnie obowiązującego systemu

kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej oraz określenie najważniejszych czynników (zewnętrznych i wewnętrznych) stymulujących proces zmian w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej.

3. Zaprezentowanie systemowych rozwiązań wybranych państw NATO w zakresie funkcjonowania systemów kompetencyjnych w dziedzinie obronności Państwa.
4. Przedstawienie kierunków modelowania (przeobrażeń) systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej RP na progu XXI wieku.

2. Problem i pytania badawcze

Cel badań, a także baza danych (faktów) zebrane w toku dotychczasowej analizy publikacji, opracowań i materiałów niepublikowanych oraz doświadczenia wyniesione z kilkuletniej pracy w Oddziale Systemów Kompetencyjnych Zarządu Systemów Organizacyjnych Sił Zbrojnych Sztabu Generalnego WP, a także rozwiązania innych państw NATO w tym zakresie stanowią zasadniczą przesłankę głównego problemu badawczego, który sformułowano w postaci następującego pytania:

Jakie przyjąć kierunki modelowania systemu kompetencyjnego działającego w Ministerstwie Obrony Narodowej, aby zapewnił on sprawne kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny oraz sprostał wymaganiom stawianym przez dokonujące się aktualnie zmiany i przeobrażenia społeczno-polityczne, legislacyjne i ekonomiczne?

Rozwiązanie tak sformułowanego głównego problemu badawczego wymaga poszukiwania odpowiedzi na szereg dodatkowych pytań, które stanowią następujące szczegółowe problemy badawcze:

1. Jaki miał przebieg proces tworzenia, rozwoju i przekształceń systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych w okresie istnienia II Rzeczypospolitej oraz Ministerstwa Obrony Narodowej w czasie funkcjonowania Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej?

2. Jakie były główne przyczyny powodujące konieczność dokonania zmian kompetencyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej po dokonanej transformacji ustrojowej w roku 1989, czy (w jakim stopniu) funkcjonujący obecnie system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej zapewnia sprawne kierowanie i dowodzenie Siłami zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny, jakie czynniki (zewnętrzne i wewnętrzne) mają wpływ na procesy zmian w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej?
3. Z jakich doświadczeń i rozwiązań w zakresie funkcjonowania systemów kompetencyjnych wybranych państw NATO należałoby skorzystać przy budowie systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej?
4. Jakie należy wprowadzić zmiany (prawne, organizacyjne, kompetencyjne itd.) w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej, aby system ten mógł sprostać przeobrażeniom, jakie się dokonują w otaczającej rzeczywistości?

Tak postawione pytania badawcze, które rozwinięte zostaną w kolejnych rozdziałach niniejszej rozprawy doktorskiej determinują i zarysowują układ dalszych zagadnień, warunkujący osiągnięcie założonych celów badań.

3. Hipoteza robocza

Biorąc za podstawę cel dysertacji i wymienione wcześniej problemy badawcze oraz w oparciu o przeprowadzoną dotychczas analizę literatury, materiałów źródłowych założona została następująca **hipoteza robocza:**

Transformacja ustrojowa, przeobrażenia społeczno-polityczne, legislacyjne i ekonomiczne powodują szereg zagrożeń w zakresie sprawnego funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej. Diagnoza tych zagrożeń, wskazanie zmian systemowych oraz określenie kierunków modelowania sytemu kompetencyjnego na najbliższe lata wpłynie na usprawnienie kierowania obronnością Państwa i dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny.

Określeniu i wypracowaniu tych kierunków sprzyjać powinny obserwowane przemiany, jakim ulegały i ulegają struktury organów państwa oraz struktury

Zbiorów Jawnych - Akademia

organizacyjne Sił Zbrojnych RP, w których realizuje się zadania związane z kierowaniem obronnością państwa i dowodzeniem SZ RP. Prognozując zmiany systemowe uwzględnić należy wpływ zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na skuteczność i sprawność realizacji zadań.

4. Określenie obszaru i terenu badań

Właściwe zorganizowanie i przeprowadzenie badań wymaga dokładnego poznania literatury dotyczącej tematu rozprawy tzw. **literatury przedmiotu.** Prace badawcze w tym zakresie prowadzone były na bazie zasobów:

- Centralnego Archiwum Wojskowego;
- Bibliotek Akademii Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP i Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego;
- Biura Bezpieczeństwa Narodowego;
- Departamentu Spraw Obronnych Rady Ministrów;
- Kancelarii Sejmu i Senatu RP;
- Generalnego Zarządu Zasobów Osobowych – P1;
- Generalnego Zarządu Planowania Strategicznego – P5;
- Departamentu Administracyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej;
- Zarządu Systemów Organizacyjnych Sił Zbrojnych GZZO – P1;
- Dowództw rodzajów sił zbrojnych oraz innych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

Głównym źródłem zbierania materiałów, sądów i opinii dotyczących problematyki funkcjonowania systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej były prowadzone przez Generalny Zarząd Zasobów Osobowych – P1 oraz Departament Administracyjny Ministerstwa Obrony Narodowej prace koncepcyjne, badania i uzgodnienia wielu aktów normatywno-prawnych dotyczących działalności kompetencyjnej.

Potężną skarbnicą informacji był dla mnie udział w pracach zespołu autorskiego przygotowującego, w formie książkowej, monografię Sztabu Generalnego WP. Współpraca, wymiana poglądów i dyskusja nad rolą Sztabu Generalnego (Sztabu Głównego) WP oraz innych organów Państwa w kierowaniu obronnością Państwa i dowodzeniu SZ RP w gronie takich sław naukowych jak prof. Tadeusz Panecki, prof. Tadeusz Rawski, prof. Lech Wyszczelski, prof. Henryk Herman czy prof. Bogdan Szulc uzbroiła autora w potrzebną wiedzę ekspercką, która w badaniach nad przedmiotem rozprawy okazała się bezcenna. W ramach opracowywania przedmiotowej pozycji miałem okazję zapoznać się nie tylko z historyczną i aktualną wiedzą na badany temat, ale mogłem także poznawać założenia metodologiczne przygotowywania prac naukowych. Książka pt. „Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003"[25] stanowiła bowiem syntezę o charakterze naukowym, uwzględniającą aktualny stan badań historycznych w tej dziedzinie. Dyskusje prowadzone na ten temat miedzy innymi wśród obecnych i byłych szefów SG WP, parlamentarzystów, ludzi nauki, oficerów oraz innych osób, uczestników m.in. sympozjum naukowego odbytego w dniu 21 października 1998 r. oraz konferencji naukowej poświęconej 85 rocznicy istnienia Sztabu Generalnego WP, która odbyła się 20 marca 2003 r. w Akademii Obrony Narodowej odegrały istotną rolę w kształcie prezentowanej dysertacji.

Ponadto w rozprawie zostały spożytkowane doświadczenia i wnioski w zakresie problematyki kompetencyjno-strukturalnej zdobyte przez oficerów Sztabu Generalnego WP w trakcie:

1) konsultacji z reprezentacją Połączonego Sztabu Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych,
2) wizyty przedstawicieli Sztabu Generalnego WP w Stałym Połączonym Dowództwie Dowodzenia (Permanent Joint Headquartes PJHQ) w Wielkiej Brytanii,
3) praktyki stażowej typu „SHADOW" polskich oficerów w Połączonym Sztabie Sił Zbrojnych w Waszyngtonie.

[25] *Sztab Generalny Wojska Polskiego latach 1918-2003 r.*, zespół autorski pod redakcją naukową T. Paneckiego, F Puchały i J. Szostaka, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

W pracy wykorzystano także doświadczenia autora wyniesione z wieloletniej pracy w pionie organizacyjno-kompetencyjnym SZ RP, a także systemowe rozwiązania innych państw NATO związane z funkcjonowaniem w tych krajach systemów kompetencyjnych dotyczących kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi tych państw.

5. Metody i narzędzia badawcze

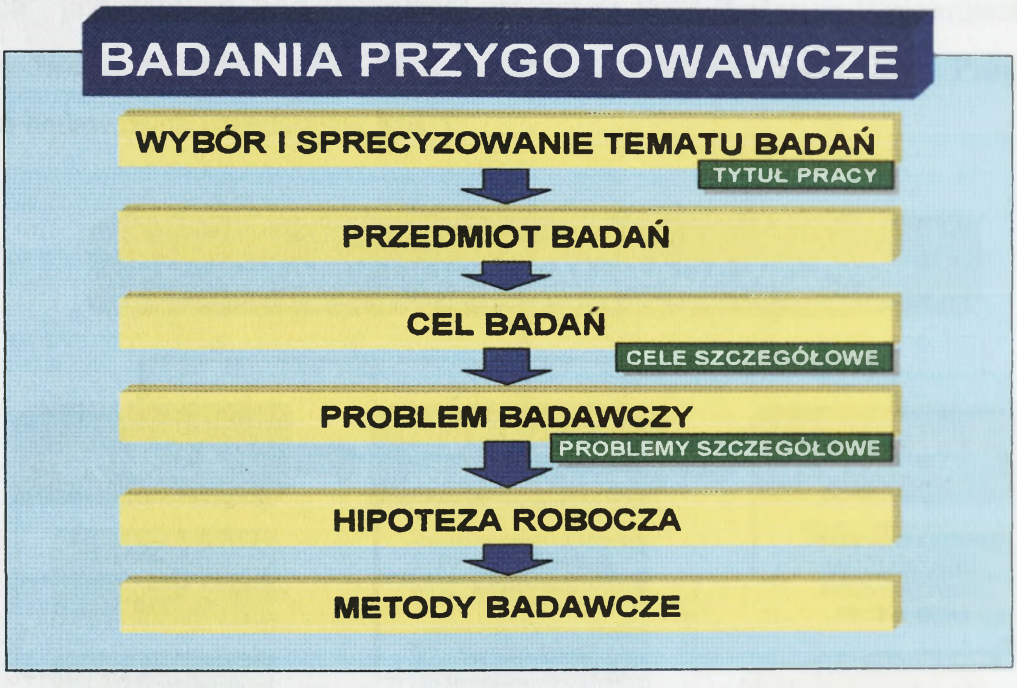
Sformułowane cele badań, problemy badawcze i hipoteza robocza, wyniki dotychczasowych studiów literatury przedmiotu, publikacji, opracowań i materiałów niepublikowanych oraz doświadczenia osobiste wyniesione z pracy w Oddziale Systemów Kompetencyjnych SG WP wyznaczały kierunki i były podstawą do oceny i interpretacji faktów oraz doboru właściwych metod badawczych. Podstawowe metody badawcze przedstawia Rys.3.

Rys.3. Podstawowe metody badawcze
źródło: Jan Wojnarowski, *Instrukcja metodologiczna. Jak rozwiązać problem badawczy.*

Przedstawiona wcześniej złożona struktura problemu badawczego i hipotetyczna wizja jego rozwiązania narzuciły konieczność uwzględnienia w procesie badań zróżnicowanych i dostosowanych do właściwości problemów szczegółowych

odpowiednich metod i narzędzi badawczych. Zostały one zastosowane w przyjętej procedurze badawczej obejmującej dwa główne etapy, w ramach których występowały okresy badań **przygotowawczych, wstępnych i właściwych**.

Podstawą badań przygotowawczych jest wybór i sprecyzowanie tematu badań, następnie poszerzenie go i sformułowanie tytułu pracy. To z kolei określa przedmiot badań, główny cel badań i jego cele szczegółowe, główny problem badawczy, problemy szczegółowe, hipotezę roboczą oraz metody badawcze[26]. Podstawę badań przygotowawczych pokazano na Rys.4.



Rys.4. Badania przygotowawcze
źródło: Jan Wojnarowski, *Instrukcja metodologiczna. Jak rozwiązać problem badawczy.*

Badania wstępne pozwoliły upewnić się, co do słuszności wyboru problematyki i celu badań, przyjętej hipotezy roboczej, a także pozwoliły dokonać wyboru metod i narzędzi zastosowanych w badaniach właściwych.

Badania właściwe doprowadziły, na ile to było możliwe, do osiągnięcia zamierzonego celu.

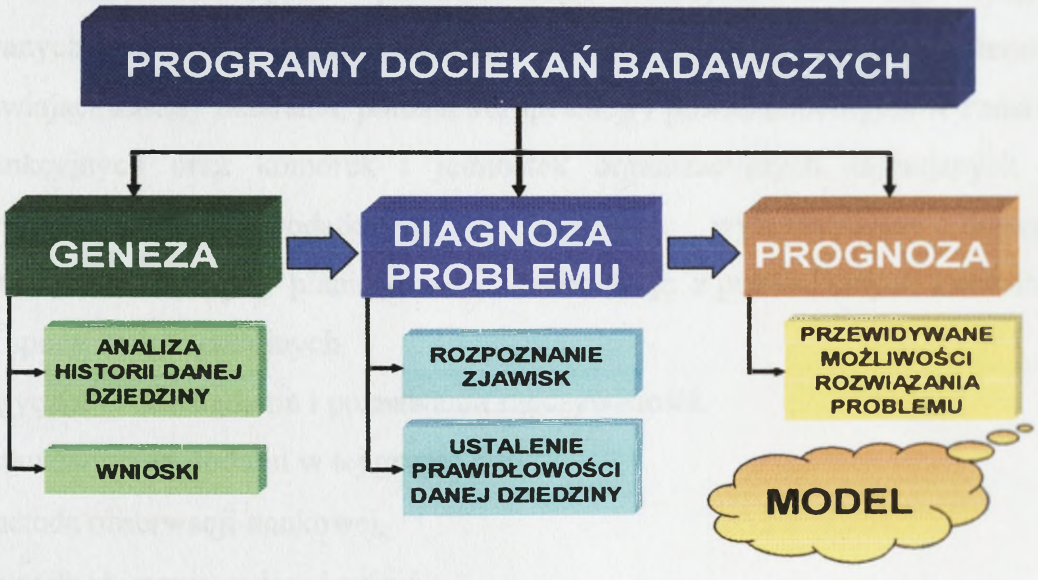
Kierunki badań zostały poddane krytycznej ocenie w czasie comiesięcznych seminariów organizowanych na forum grupy pracowników naukowych Instytutu

---

[26] J. Wojnarowski, *Instrukcja metodologiczna. Jak rozwiązać problem badawczy,* AON, Warszawa 2003.

Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Strategiczno-Obronnego AON, grupy doktoranckiej Zakładu Administracji i Mobilizacji AON, cyklicznych spotkań z promotorem rozprawy oraz w procesie kwalifikacji Rady Wydziału Strategiczno - Obronnego. Wnioski i uwagi doprowadziły do ostatecznego sformułowania zamiaru badawczego.

Mając świadomość, że metodyka badań w opracowaniu naukowym powinna opierać się na trzech programach dociekań badawczych, a także iż powinna zakończyć się opracowaniem modelu (koncepcji) wraz z uzasadnieniem uwarunkowań prawnych[27] przystąpiłem, pod kierunkiem promotora Pana Profesora Wojnarowskiego do opracowania właściwej dla mnie koncepcji rozprawy doktorskiej. Programy dociekań badawczych przedstawia Rys.5.



Rys.5. Programy dociekań badawczych
źródło: opracowanie własne na podstawie Jan Wojnarowski, *Instrukcja metodologiczna. Jak rozwiązać problem badawczy.*

W procesie badawczym wykorzystałem następujące **metody badawcze**:

1) teoretyczne[28] – pozwalające na badanie konkretnych sytuacji w rzeczywistości i dobieranie do nich najlepszych warunków realizacji założonego procesu, a także

[27] Tamże.
[28] Z. Stachowiak, *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych,* AON, Warszawa 2001.

przedstawienie problemu za pomocą procedury oraz badanie jego struktury, zwłaszcza powiązań systemowych. Najwłaściwszymi z tej grupy były metody:

- analiza,
- synteza,
- porównywanie i analogia,
- uogólnienie,
- dedukcja.

W etapie związanym z badaniami teoretycznymi objąłem, zawarte w literaturze przedmiotu, rozwiązania dotyczące funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych II Rzeczypospolitej, Ministerstwa Obrony Narodowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Ministerstwa Obrony Narodowej III RP, a także rozwiązania przedstawiające funkcjonowanie tego systemu w wybranych państwach NATO. Ponadto zapoznałem się z dostępną literaturą przedstawiającą zasady działania, podział kompetencji i powiązania organów Państwa, osób funkcyjnych oraz komórek i jednostek organizacyjnych zajmujących się sprawami obronności. Dodatkowo w badaniach wykorzystałem dostępną dokumentacje koncepcyjną, planistyczną, dokumentację z prowadzonych kontroli w zakresie spraw kompetencyjnych.

2) empiryczne[29] – do badania i poznawania rzeczywistości.

Podstawowymi metodami w tej grupie były:

- metoda obserwacji naukowej,
- metoda zbierania sadów i opinii,
- metoda wywiadu eksperckiego,
- metoda asocjacji tzn. skojarzeń faktów podczas zbierania sadów i opinii,
- wnioskowanie i uogólnienie problemów.

Prowadząc badania zbierałem sądy i opinie ekspertów oraz prowadziłem obserwacje naukową.

Obserwacja naukowa była prowadzona bezpośrednio przeze mnie w czasie codziennej realizacji obowiązków służbowych, odpraw i szkoleń na różnych

---

[29] Tamże.

szczeblach dowodzenia, prac koncepcyjnych i prac studyjnych prowadzonych w Sztabie Generalnym WP, Akademii Obrony Narodowej i Departamentach MON. Pozwoliło mi to na zobiektywizowanie i uzupełnienie informacji uzyskanych podczas studiowania literatury przedmiotu. Obserwację prowadziłem techniką obserwacji uczestniczącej.

Badanie sądów i opinii prowadziłem w trakcie codziennych prac realizowanych w Oddziale Kompetencyjno-Normatywnym SG WP oraz w czasie prowadzonych przez Sztab Generalny WP:

- pracach uzgodnieniowych i koncepcyjnych na temat funkcjonowania systemu kompetencyjnego w obszarze obronności i bezpieczeństwa Państwa, w tym jego funkcjonowania w Ministerstwie Obrony Narodowej;
- kontrolach problemowych dotyczących prawidłowego działania systemu kompetencyjnego w komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej.

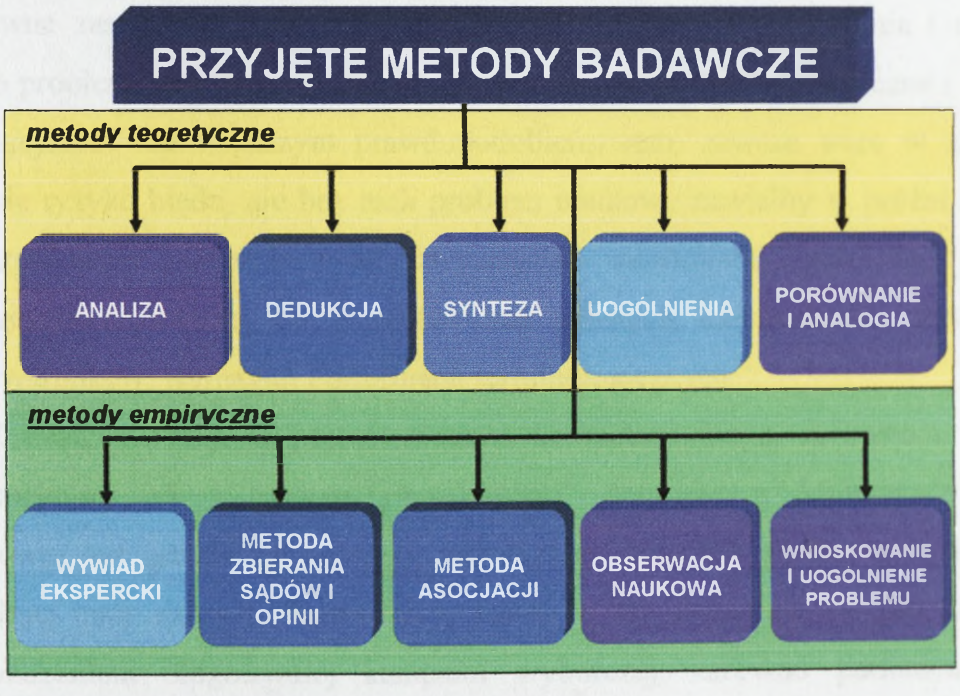
Sądy i opinie zbierałem także będąc członkiem, wymienionego już wcześniej w niniejszej dysertacji, Zespołu Autorskiego opracowującego monografię Sztabu Generalnego WP.

Metodę wywiadu eksperckiego zastosowałem przeprowadzając wywiad ustny z ekspertami – szefami (dyrektorami, oficerami) instytucji odpowiedzialnych za prawidłowe funkcjonowanie systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej:

- Biura Bezpieczeństwa Narodowego,
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Sekretariatu Ministra Obrony Narodowej,
- komórek organizacyjnych podporządkowanych Dyrektorowi Generalnemu MON,
- Sztabu Generalnego WP,
- Dowództw RSZ i Dowództwa Operacyjnego.

Ponadto w zakresie problematyki funkcjonowania systemu kompetencyjnego MON prowadziłem rozmowy z byłymi szefami SG WP, pracownikami naukowymi, parlamentarzystami, doświadczonymi oficerami i pracownikami komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej zajmujących się tą problematyką.

Empiryczny etap badań związany był z weryfikacją opracowanej wcześniej hipotezy roboczej. Polegał on na upewnieniu się, co do oceny funkcjonujących w polskim systemie prawnych przepisów, ich spójności i przydatności pod względem zapewnienia osobom i instytucjom oraz ich komórkom wewnętrznym warunków do sprawnego i skutecznego kierowania obronnością i dowodzenia SZ RP. Metody zastosowane w rozprawie doktorskiej pokazano na Rys.6.



Rys.6. Przyjęte metody badawcze
źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie w rozwiązaniu problemu badawczego wyżej wymienionych metod pozwoliło na zbadanie związków i zależności między zjawiskami i faktami, umożliwiło ukazanie pewnych prawidłowości rozwoju systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej. Ponadto umożliwiło wskazanie kierunków zmian

prawnych, organizacyjnych i planistycznych w celu optymalnego przygotowania tego systemu do sprawnego kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny. Etap badań teoretycznych i empirycznych doprowadził do opracowania prognoz wypracowania kierunków modelowania systemu kompetencyjnego MON w najbliższych latach.

Badania właściwe prowadziłem w latach 2002 - 2005, w tym badania teoretyczne od 2002 do 2004 roku, a badania empiryczne od 2003 do 2005 roku.

6. Założenia i ograniczenia

Każde badanie, praca naukowa opiera się na pewnych założeniach[30]. Założeniem jest dotychczas zgromadzona wiedza w danej dziedzinie. Nie chodzi o jej całokształt, ale pewne zasadnicze twierdzenia ważne dla właściwego rozumienia i ujmowania danego problemu naukowego. Niektóre założenia mogą być hipotetyczne i odznaczać się mniejszym lub większym prawdopodobieństwem, zawsze więc w założeniach kryje się ryzyko błędu, ale bez nich problem naukowy zawisłby w próżni. Ważne są też ograniczenia badawcze zwane zwyczajowo założeniami ograniczającymi, które sprowadzają najczęściej do przedstawienia pewnych istotnych dla prowadzonych badań warunków, wymagań i informacji terminologicznych[31].

Z uwagi na fakt, że pojęcie systemu kompetencyjnego, zarówno w wymiarze uniwersalnym, jak i typowo „wojskowym" dotyczącym Ministerstwa Obrony Narodowej jest zjawiskiem nowym, napotkałem określone trudności w dostępie do potrzebnej bazy danych. Prowadzenie badań w tej dziedzinie zbiegło się ponadto z prowadzeniem długotrwałej kampanii wyborczej, zarówno parlamentarnej jak i prezydenckiej zakończonej dużymi zmianami na funkcjonującej scenie politycznej. Głoszone podczas kampanii tezy na temat kierowania obronnością Państwa i dowodzenia SZ RP, z uwagi na ich typowo wyborczy charakter nie mogły być

---

[30]Założenie – teza stanowiąca podstawę i punkt wyjścia do dalszych wywodów, główna myśl, zasada czegoś, *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1981.

[31]Ograniczenie – ujecie czegoś w pewnych granicach, zawrzeć coś w pewnych granicach, zmniejszyć zakres swego działania, poprzestać na czymś, zadowolić się czymś, *Słownik języka polskiego*, t. 2, PWN, Warszawa 1980.

w sposób rzetelny identyfikowany i brany pod uwagę. Ze względu na trwającą kampanię wyborczą oraz apolityczność armii, napotkałem na duże trudności związane z uzyskaniem opinii eksperckich od osób, zajmujących wysokie stanowiska w organach dowodzenia SZ RP.

W czasie prowadzonych badań, nie było jasno sprecyzowanych zasad funkcjonowania organów Państwa na wypadek kryzysu i wojny, nie wypracowano jeszcze w pełni koncepcji działania Wojennego Systemu Dowodzenia. Stąd też badania obejmują i dotyczą generalnie funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej w czasie pokoju, nie zapominając przy tym, czemu taki system ma służyć, a służyć ma przede wszystkim zapewnieniu przygotowania wszystkich organów Państwa, szczególnie jednak Ministerstwa Obrony Narodowej do stanu kryzysu i wojny.

Kolejnym problemem ograniczającym zakres badań jest brak, rozdrobnienie lub częściowa nieaktualność wielu aktów prawnych z zakresu obronności.

Zasygnalizowane powyżej zjawiska zmusiły autora do przyjęcia w dalszej części dysertacji prawnych założeń, zwłaszcza dotyczących funkcjonowania systemu kompetencyjnego w początkach XXI wieku.

Cel główny dysertacji to określenie miejsca i roli systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej w systemie obronnym Państwa oraz zbadanie aktualnych i perspektywicznych możliwości wykorzystania tego systemu w kierowaniu obronnością Państwa i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi RP.

Zbadanie i dokonanie analizy zachodzących przeobrażeń w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej, wyszczególnienie czynników zewnętrznych i wewnętrznych determinujących przeobrażenia zachodzące w tym systemie, a także sformułowanie niezbędnych wniosków dotyczących kierunków modelowania systemu kompetencyjnego w perspektywie najbliższych lat powinno być pomocne wszystkim odpowiedzialnym osobom, jednostkom i komórkom organizacyjnym zajmującym się planowaniem, tworzeniem i funkcjonowaniem tego systemu.

Poszukiwanie metod badań przeprowadzono wśród ogólno-naukowych, empirycznych i teoretycznych metod badawczych. Podczas analizy czynników

wewnętrznych i zewnętrznych mających wpływ na organizację systemu kompetencyjnego przyjęto metodę systemowego podejścia do badanej problematyki. Podejście systemowe w przeprowadzanych badaniach wymagało przede wszystkim przyjęcia za podstawę twierdzenia, że:

1. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej obejmuje, zgodnie z definicją autora prezentowaną we wstępie dysertacji, organy kierowania obronnością Państwa i dowodzenia SZ RP, powiązanych ze sobą relacjami funkcjonalnymi, w których zakresie działania znajdują się zadania związane z kierowaniem i nadzorowaniem Ministerstwa Obrony Narodowej oraz dowodzeniem Siłami Zbrojnymi RP.
2. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej stanowi zasadniczy element systemu obronnego Państwa ponieważ zapewnia warunki do sprawnego funkcjonowania systemu obronnego w czasie pokoju i przygotowania tego systemu do sytuacji kryzysowej i wojny.
3. Pomiędzy tymi systemami występują powiązania i zależności.

Ze względu na przedmiot i charakter przedmiotu badań, nie byłem w stanie objąć badaniami wszystkich osób i instytucji zajmującymi się problematyką obronności. W związku z tym, dokonałem zawężenia badań do ustalonej grupy osób, komórek i jednostek organizacyjnych, które w swojej działalności zajmowały się bądź zajmują problematyką dotyczącą kompetencji, mają w tym przedmiocie historyczną wiedzę, osobiste doświadczenia oraz przemyślenia związane z pełnioną funkcją w placówkach naukowych, kierowniczych strukturach Ministerstwa Obrony Narodowej oraz innych instytucjach zajmujących się obronnością Państwa.

Była to grupa reprezentatywna, która zawierała wszystkie istotne cechy i elementy całej badanej problematyki.

Istotnym ograniczeniem w dotarciu do ważnych dokumentów źródłowych był ich stosunkowo ogólny opis inwentarzowy w CAW. Kierując się tylko opisem zawartym w inwentarzach zachodziła obawa, że spośród wielu tysięcy teczek, uwadze mogły ujść ważne dokumenty. W takiej sytuacji, w procesie selekcji i w dotarciu do interesujących dokumentów źródłowych pomogły autorowi bibliografie zawarte w pracach: Jerzego Zalewskiego, Andrzeja Żebrowskiego, Lecha Wyszczelskiego,

Juliana Babuli, Piotra Staweckiego oraz bibliografia zawarta w książce „Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003".

Nie było moją ambicją wyczerpujące omówienie wszystkich zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, ponieważ na rynku wydawniczym pojawiły się pozycje, które ukazywały pewne aspekty tego systemu. Ukazanie się publikacji Jerzego Zalewskiego *„Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych"* oraz *„Wokół tożsamości Wojska Polskiego przełomu XX/XXI wieku"*, czy Andrzeja Żebrowskiego *„Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi RP"* pozwoliło na pewną selekcję materiału i indywidualne spojrzenie na problemy funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej oraz odesłanie czytelnika do literatury, w której problemy te zostały wyczerpująco omówione.

Intencją było natomiast zwrócenie uwagi na rolę i miejsce systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, wskazanie problemów, trudności i kontrowersji w jego funkcjonowaniu, a także pokazanie kierunków w których system ten powinien ewoluować.

Zamierzałem ukazać złożoność wielu zagadnień, przedstawić różnice interesów i poglądów, starając się wskazać te, które uważałem za właściwe. Takie ujęcie problemów związanych z systemem kompetencyjnym MON, powinno pobudzić do dyskusji, rodzić wątpliwości, a tym samym przyczyniać się do analizy różnych wariantów funkcjonowania tego systemu, zarówno obecnie jak i w najbliższych latach.

W rozprawie zaprezentowałem różne opinie, przedstawiając występujące aktualnie sprzeczności, wskazałem kierunki zmian, jakie należy wprowadzić do istniejącego systemu kompetencyjnego MON, aby dopasować go do zmieniających się uwarunkowań oraz zachodzących przeobrażeń. Mam nadzieję, że dzięki temu niniejsza praca może odegrać istotną rolę w procesie rozwiązywania problemów w przedmiotowej problematyce.

7. Analiza krytyczna literatury przedmiotu

Prowadzenie badań nad problematyką funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej poprzedziłem zgromadzeniem i przestudiowaniem dostępnej literatury przedmiotu.

Dostępne i zgromadzone źródła wiedzy podzieliłem na następujące grupy:

- dokumenty prawne i normatywne,
- literatura wprowadzająca,
- literatura fachowa,
- literatura metodologiczna,
- literatura pomocnicza.

Do literatury problemu – dokumentów prawnych i normatywnych, które traktują w sposób bezpośredni i pośredni o funkcjonowaniu systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych w aspekcie historycznym oraz Ministerstwa Obrony Narodowej w wymiarze historycznym i współczesnym należą następujące zasadnicze akty prawne oraz normatywne wymienione w sposób chronologiczny:

- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. U.RP. Nr 19. poz. 226 z 1919 r.);
- Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz. U. Nr 53, poz. 327 z 1920 r.);
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U.RP. Nr 44, poz. 267 z 1921 r.);
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. RP. Nr 78, poz. 443 z 1926 r.,);
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi Państwa (Dz. U. RP. Nr 79, poz. 444 z 1926 r.);

- Dekret Prezydenta RP z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (Dz. U. RP. Nr 79 poz. 445 z 1926 r);
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. w sprawie utworzenia Komitetu Obrony Państwa (Dz. U. RP. Nr 108, poz. 633 z 1926 r.);
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. RP. Nr 30, poz. 227 z dnia 24 kwietnia 1935 r);
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz w czasie pokoju (Dz. U. RP. Nr 38, poz. 286 z dnia 12 maja 1936 r.);
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, organizacja naczelnych władz wojskowych, komisarze cywilni-od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz. U. Nr 86, poz. 543 z dnia 1 września 1939 r.);
- Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. Nr 1, poz. 1 z 1944 r.);
- Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie (Dz. U. Nr 1, poz. 2 z 1944 r.);
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. Nr 5, poz. 23 z 1944 r.);
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R.P. Nr 18, poz. 71 z 1947 r.);
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z 1952 r.);
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 44, poz. 220 z 1967 r.);

- Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, Tekst jednolity ogłoszony obwieszczeniem Przewodniczącego Rady Państwa z 16 lutego 1976 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 29 oraz Dz. U. Nr 7, poz. 36 z 1976 r.);
- Zarządzenie Nr Pf 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 października 1992 r. w sprawie określenia kierowniczych organów wykonawczych oraz przeformowania Ministerstwa Obrony Narodowej;
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z 1992 r.);
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 10, poz. 56 z 1996 r.);
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 43);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 88, poz. 399 z 1996 r.);
- Zarządzenie Nr Z-34/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lipca 1999 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej;
- Zarządzenie Nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M. P. Nr 1, poz. 29 z 2002 r.);
- Zarządzenie Nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 20, z 2003 r. Nr 11, poz. 118, z 2004 Nr 1, poz. 1, z 2005 Nr 14 poz.106);
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz.1301);

- Instrukcja o zasadach funkcjonowania systemu kompetencyjnego i organizacyjno-etatowego w resorcie obrony narodowej wprowadzona do użytku decyzją Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 czerwca 2001 r. Szt. Gen. Nr 1524/2001, Warszawa 2001;
- Zarządzenie NR 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2005 r., Nr 14, poz. 107 z dnia 10 sierpnia 2005 r.).

Dzięki tym dokumentom przedstawiłem stan prawny w zakresie funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych II Rzeczypospolitej, Ministerstwa Obrony Narodowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz aktualny stan prawny Ministerstwa Obrony Narodowej III RP.

Następną grupę literatury stanowi tzw. literatura wprowadzająca dotycząca teorii obronności i bezpieczeństwa Państwa. Literatura ta wprowadziła autora w zagadnienia związane z systemem obronnym Państwa, pozwoliła bliżej przyjrzeć się problematyce obrony narodowej, poznać istotę bezpieczeństwa narodowego oraz przyswoić cele, funkcje i zadania w tej tak delikatnej sferze działalności każdego państwa. Wśród tej grupy literatury na uwagę zasługuje wiele pozycji, między innymi: *Wybrane problemy obronności państw* autorstwa B. Balcerowicza, *System bezpieczeństwa Polski* autor S. Korycki, *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX XXI wieku* autor S. Koziej, *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Jana Wojnarowskiego i Juliana Babuli, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polski* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003 r. oraz rozprawa habilitacyjna W. Kitlera *Obrona narodowa III RP*.

Trzecia grupa literatury obejmuje literaturę bezpośrednio związaną z tematem pracy. Stanowiła ona podstawę prowadzonych badań i była kluczem do rozwiązania problemu badawczego. W grupie tej na szczególną uwagę zasługują następujące pozycje: J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski *Armia w systemie demokratycznym*, P. Stawecki *Polityka Wojskowa 1921-1926,* L. Wyszczelski *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej,* W. J. Wołpiuk *Siły Zbrojne*

w regulacjach Konstytucji RP, A. Żebrowski *Kontrola cywilna nad Siłami zbrojnymi RP*, J. Babula *Wojsko Polskie 1945 1989 - Próba analizy operacyjnej*, K. Frontczak *Siły Zbrojne Polski Ludowej*, J. Zalewski *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989-2001*. Niezwykle pomocną w całym etapie pisania rozprawy doktorskiej była monografia Sztabu Generalnego WP pt. *Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003*.

Wymienione pozycje przyczyniły się do poszerzenia wiedzy i pozwoliły szerzej spojrzeć na procesy dokonujące się w systemie kompetencyjnym na przestrzeni kilkudziesięciu lat w różnych sytuacjach i okolicznościach.

Literatura metodologiczna zapewniła autorowi niezbędną pomoc metodyczną i techniczno-organizacyjną w zakresie pisania i obrony rozprawy doktorskiej. Pozwoliła ukierunkować rozważania naukowe, ukierunkowała na określenie istoty, roli i charakteru pracy, wskazała podstawowe metody oraz techniki badawcze, zapoznała z procedurami badawczymi. W tej grupie wyróżniłbym następujące prace: T. Kotarbiński *Traktat o dobrej robocie*, Z. Stachowiak *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych* J. Wojnarowski *Instrukcje metodologiczne. Jak rozwiązać problem badawczy*, J. Pieter *Zarys metodologii pracy naukowej*, M. Cieślarczyk *Poradnik metodyczny autorów prac magisterskich, dyplomowych i podyplomowych*, T. Mendel, *Metodyka pisania prac doktorskich*.

Ostatnią grupą jest tzw. literatura pomocnicza, w której znalazły się słowniki, encyklopedie, roczniki statystyczne, artykuły oraz inne materiały poglądowe, bez korzystania z których, dysertacja niniejsza nie mogła by powstać.

Połączenie faktów historycznych według zasady chronologicznej umożliwiło objąć całokształt wzajemnych powiązań i zależności między wszystkimi elementami badanego systemu.

ROZDZIAŁ II. – CHARAKTERYSTYKA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO W MINISTERSTWIE SPRAW WOJSKOWYCH II RZECZYPOSPOLITEJ

Rozpoczęcie prac badawczych nad modelem systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej początku XXI wieku nie jest możliwe bez sięgnięcia do genezy tworzenia się i funkcjonowania początków tego systemu w dobie historycznych wydarzeń w Polsce XX wieku. Poznanie uwarunkowań i przeobrażeń kompetencyjnych w okresie międzywojennym pozwoli na wyrobienie sobie opinii, jak w Państwie o nie ugruntowanej jeszcze demokracji układały się relacje kompetencyjne pomiędzy najwyższymi organami administracji państwowej i wojskowej odpowiedzialnymi za sprawy obronności kraju. To z kolei pozwoli na skonstruowanie niezbędnych wniosków, potrzebnych do wskazania optymalnych rozwiązań na przyszłość. Rodzime doświadczenia historyczne obok współczesnych rozwiązań przyjętych w demokratycznych państwach, zwłaszcza zachodnioeuropejskich, przy uwzględnieniu obecnych polskich realiów to najlepsza droga do zbudowania optymalnego modelu funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej[32].

1. Początki kształtowania sytemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych w okresie międzywojennym

Okres funkcjonowania II Rzeczypospolitej to czas dyskusji, sporów i polemik dotyczących kształtu najwyższych władz wojskowych, ich odpowiedzialności w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi oraz usytuowania w hierarchii tych władz: Ministra Spraw Wojskowych, Szefa Sztabu Generalnego i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Taki stan rzeczy, choć wówczas jeszcze nikt nie formułował takiego określenia to próba kształtowania właściwego systemu kompetencyjnego w obszarze obronności, obszarze, który w dobie odbudowywania przez Polskę niepodległości i suwerenności odgrywał pierwszoplanową rolę w tworzeniu nowego oblicza Państwa. Jak ważny był to obszar problemowy świadczą wydarzenia

[32] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 2001, s. 45.

historyczne tego okresu, niekiedy dramatyczne, jak Przewrót Majowy, których podłożem był niewątpliwie brak klarownego, czytelnego i przejrzystego systemu kompetencyjnego obejmującego swym zasięgiem szeroko rozumianą obronę Państwa.

W listopadzie 1918 roku odrodziła się niepodległa Polska, a wraz z nią utworzone zostało Wojsko Polskie. Niepodległa po wielu latach niewoli Polska potrzebowała prawno-ustrojowego uregulowania wielu obszarów życia państwowego. Sprawą niezwykle istotną było zorganizowanie najwyższych władz wojskowych i wiążące się z tym ustalenie kompetencji w zakresie organizacji obrony narodowej. Punktem wyjścia do rozważań nad nową organizacją władz wojskowych i Wojska Polskiego w nowej rzeczywistości było przygotowanie państwa do przyszłych zmagań wojennych[33]. Znaczenie przedmiotowej problematyki dostrzegał Tymczasowy Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, który opowiadał się za jak najszybszym uregulowaniem tej kwestii przez nowo wybrany Parlament. Wśród prac pierwszego Sejmu II Rzeczypospolitej, otwartego uroczyście w dniu 10 lutego 1919 r. na szczególną uwagę zasługuje uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, zwana potocznie „Małą Konstytucją". „Mała Konstytucja" ustalała w gruncie rzeczy tylko najważniejsze zasady funkcjonowania Państwa. Nie precyzowała ona jednak miejsca oraz roli Sił Zbrojnych w strukturach państwa, a także miejsca najwyższych władz państwowych w systemie obronnym kraju. Powyższe ustalenia miały być zawarte w późniejszej konstytucji[34]. Nie mniej jednak, Józef Piłsudski otrzymał omawianą uchwałą Sejmu pewne prolongaty dotyczące spraw wojskowych. Zgodnie z II częścią uchwały *[...] aż do ustawowego uchwalenia tej treści Konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim, Sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu na następujących zasadach [....]. 2. Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu*

---

[33] Por. P. Stawecki, *Polityka Wojskowa 1921-1926*, Warszawa 1981, s.182.

[34] L. Wyszczelski, *Wojsko Polskie w strukturach Rzeczypospolitej*, [w:] Armia w społeczeństwie i systemie demokratycznym, materiały z ogólnopolskiej konferencji i sympozjum naukowego, Warszawa 1999, s.18.

w sprawach cywilnych i wojskowych [...][35]. Organizację Naczelnych Władz Wojskowych na przełomie 1918-1919 r. przedstawiono w Załączniku Nr 1.

Powyższe unormowania prawne kluczową rolę w Państwie przyznawały Sejmowi. Naczelnik Państwa został sprowadzony do roli przedstawiciela Państwa i najwyższego wykonawcy uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Józef Piłsudski otrzymał co prawda, z racji sprawowania funkcji Naczelnika Państwa uprawnienia Zwierzchnika Sił Zbrojnych, ale w obliczu głównego zadania, przed jakim stało wówczas młode Państwo Polskie - walka o kształt granic II RP, były to unormowania zbyt ogólne[36].

Ponieważ prace nad uchwaleniem konstytucji przeciągały się, zachodziła konieczność określenia czasowych unormowań prawno-ustrojowych, w tym dotyczących usytuowania kompetencyjnego najwyższych władz wojskowych. Starania te zbiegły się w czasie z bezpośrednim zagrożeniem bytu państwowego wskutek natarcia radzieckiego na ziemie polski w lecie 1920 r. W obliczu groźby utraty dopiero co odzyskanej niepodległości, za niemal powszechną zgodą wszystkich sił politycznych, Sejm Ustawodawczy powołał Radę Obrony Państwa[37]. Był to pierwszy kolegialny organ II Rzeczypospolitej wyposażony w prawo podejmowania decyzji we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem wojny i zawieraniem pokoju. Rada otrzymała zarówno uprawnienia ustawodawcze jak i wykonawcze. Składała się z Naczelnika Państwa (przewodniczący), Marszałka Sejmu, Premiera, 10 posłów, 3 ministrów oraz 3 osób wyznaczonych przez Naczelnego Wodza[38].

Rozwiązania nadzwyczajne podjęte w najtrudniejszym okresie walk w obronie odzyskanej niepodległości nie mogły zastąpić unormowań systemowych w odniesieniu do roli i miejsca organów wojskowych i Sił Zbrojnych w systemie obronnym i strukturach państwa w czasie pokoju (Rada Obrony Państwa została rozwiązana po zakończeniu działań wojennych jesienią 1920 r.).

---

[35] Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. U. R.P. Nr 19, poz. 226 z dnia 27 lutego 1919r.).

[36] L. Wyszczelski, *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s.12.

[37] Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz. U. Nr 53, poz. 327).

[38] L. Wyszczelski, *Prawno- ustrojowe...*, op. cit., s.13.

Pierwszym obowiązującym aktem prawnym czasu pokojowego w zakresie organizacji najwyższych władz wojskowych był dekret Naczelnego Wodza z dnia 7 stycznia 1921 r. o organizacji naczelnych władz wojskowych na stopie pokojowej. Dekret ten powoływał do życia dwustopniową Radę Wojenną (Pełną i Ścisłą) oraz Ministerstwo Spraw Wojskowych. Pełna Rada Wojenna, której przewodniczącym miał być Prezydent Rzeczypospolitej była organem doradczym i opiniotwórczym w zakresie opracowywania zasadniczych ustaw wojskowych oraz projektów organizacyjnych dotyczących Sił Zbrojnych. W skład Rady wchodzili, oprócz Prezydenta, wyłącznie przedstawiciele wojska: Minister Spraw Wojskowych, jako pierwszy wiceprzewodniczący, generał przewidziany na Naczelnego Wodza, jako drugi wiceprzewodniczący, wiceminister spraw wojskowych, Szef Sztabu Generalnego i jego zastępcy, generałowie przewidziani na dowódców armii (5) oraz trzej generałowie powoływani corocznie przez Ministra Spraw Wojskowych[39].

Znacznie większe kompetencje dekret nadawał Ścisłej Radzie Wojennej, fachowemu organowi pracującemu pod kierownictwem przyszłego Naczelnego Wodza. W skład Rady ponadto wchodzili: Szef Sztabu Generalnego, jego drugi Zastępca (bez prawa głosy) oraz generałowie - inspektorzy armii jako przyszli dowódcy podczas wojny. Minister Spraw Wojskowych mógł brać udział w posiedzeniach Ścisłej Rady Wojennej według potrzeby i uznania, ale bez głosu rozstrzygającego. Do uprawnień Ścisłej Rady Wojennej należało: opracowywanie planów operacyjnych, uzbrojenia, zaopatrzenia i systemu organizacji armii w zakresie przygotowań wojennych i obrony kraju. W tych przedsięwzięciach decyzje Rady miały charakter ostateczny i obowiązywały Ministra Spraw Wojskowych. Rada stawała się więc organem nadrzędnym wobec Ministra. Ponadto do kompetencji Rady należało również wytyczanie kierunków szkolenia wojsk oraz kwalifikowanie dowódców od szczebla pułku włącznie na wyższe stanowiska służbowe[40].

Analizowany powyżej dekret miał wiele wad i ułomności. Najważniejszymi z nich było brak precyzyjnych ustaleń kompetencyjnych pomiędzy przewodniczącym

[39] Por. P. Stawecki, *Polityka Wojskowa...*, op. cit., s.182.
[40] Tamże, s.184.

Ścisłej Rady Wojennej, Ministrem Spraw Wojskowych i Szefem Sztabu Generalnego. Było to powodem wielu sporów i konfliktów kompetencyjnych[41].

Z dekretu wynikało, że największą władzę nad Siłami Zbrojnymi ma przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej - Józef Piłsudski. Zakres jego kompetencji i pełnomocnictw dawał mu władzę faktyczną, nie podlegającą kontroli i odpowiedzialności władzy ustawodawczej. Dodatkowo był on w wojsku osobą najwyższą rangą, przewidywanym Naczelnym Wodzem, Naczelnikiem Państwa, a przez to przewodniczącym Rady Wojennej, w której Minister Spraw Wojskowych był tylko wiceprzewodniczącym. Ponadto, Biuro Ścisłej Rady Wojennej, któremu przewodniczył II Zastępca Szefa Sztabu Generalnego w wielu miejscach dublowało prace prowadzone w Ministerstwie Spraw Wojskowych oraz w Sztabie Generalnym. Współistnienie tak dużej liczby organów władzy mających uprawnienia do decydowania o istotnych sprawach dotyczących obronności kraju było powodem powstawania wielu antagonizmów i konfliktów, a w przyszłości mogło prowadzić do niebezpiecznej walki politycznej o sprawowanie kierownictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Reasumując należy stwierdzić, iż w początkowym okresie funkcjonowania Państwa Polskiego organizacja najwyższych władz wojskowych wykazywała liczne niedociągnięcia. Z powodu trudności technicznych posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej odbywały się bardzo rzadko. Pomiędzy Biurem Rady, a komórkami Sztabu Generalnego nie było niezbędnego kontaktu potrzebnego do prowadzenia prac przygotowawczych w zakresie spraw organizacyjno-mobilizacyjnych, a kompetencje Biura Ścisłej Rady Wojennej nie zostały bliżej określone. Szef Sztabu Generalnego nie miał pewnych wiadomości w zakresie spraw operacyjnych, a prace Sztabu Generalnego bardzo często nie wychodziły na przeciw oczekiwaniom Przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej. W konsekwencji takiego postępowania Biuro Ścisłej Rady Wojennej, nie mając odpowiednich materiałów wytwarzanych w Sztabie Generalnym nie mogło należycie opracować planów wojennych. Jednak największym mankamentem takiego usytuowania kompetencyjnego najwyższych władz wojskowych był faktyczny brak odpowiedzialności Przewodniczącego Ścisłej

[41] L. Wyszczelski, *Wojsko Polskie w strukturach ...*, op. cit., s.19.

Rady. Przewodniczący mając wręcz nieograniczone kompetencje i uprawnienia oraz decydujący głos w wielu sprawach rzutujących na Siły Zbrojne, nie ponosił żadnej odpowiedzialności konstytucyjnej. Lech Wyszczelski uważa, iż brak ustawy zasadniczej determinował funkcjonowanie systemu kompetencyjnego w początkowych latach niepodległości, co w konsekwencji powodowało utrudnienie w wypracowaniu jednolitego modelu usytuowania Sił Zbrojnych. W wyniku tego o przyjmowanych rozwiązaniach prawno-ustrojowych dość często decydował Józef Piłsudski, skupiający w jednych rękach urząd Naczelnika Państwa i Naczelnego Wodza. Z drugiej strony sytuacja taka dawała sejmowi możliwości dążenia do pomniejszania wysokiego usytuowania Józefa Piłsudskiego w strukturach państwa , a zwłaszcza do ograniczenia jego władzy[42].

W momencie ukształtowania się nowych władz ustawodawczych i wykonawczych kończył się ostatecznie czas tymczasowych struktur instytucji państwowych, a Rzeczpospolita wchodziła w okres życia politycznego opartego na Konstytucji z 17 marca 1921 r.

2. Uwarunkowania kompetencyjne w dziedzinie obronności Państwa wprowadzone w życie na podstawie Konstytucji Marcowej

17 marca 1921 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił Konstytucję. Wydawało się więc, iż postanowienia ustawy zasadniczej uregulują ostatecznie sprawę zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, a spory kompetencyjne w tej delikatnej materii odejdą w przeszłość. Tak się jednak nie stało.

Konstytucja Marcowa sprawom obronności Państwa poświęciła stosunkowo niewiele miejsca. Z historycznego punktu widzenia była to pierwsza konstytucja, która wprowadzała, tak popularne dzisiaj hasło cywilnej kontroli nad armią. Przyjęto w niej bowiem zasadę podporządkowania Sił Zbrojnych władzom cywilnym, zwłaszcza Sejmowi i Ministrowi Spraw Wojskowych. To Sejm miał każdorazowo decydować o liczebności armii i jej zabezpieczeniu finansowym. Artykuł 5 konstytucji stwierdzał *ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwolenie na coroczny pobór rekruta może*

[42] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie ...,op cit,* s.16.

nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej, w artykule 4 zaś czytamy, że *ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na następny rok budżetowy*[43]. Ustawa Konstytucyjna z marca 1921 r. ustalała uprawnienia najważniejszych organów państwa w dziedzinie obronności, a także określała ramy ich politycznej odpowiedzialności w tym względzie. Dzieliła tę odpowiedzialność pomiędzy władzę ustawodawczą (Sejm i Senat) oraz władzę wykonawczą (Prezydent, Rada Ministrów, Premier, Minister Spraw Wojskowych).

Według konstytucji najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych zostawał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak faktyczna władza Prezydenta była mocno ograniczona. Artykuł 46 konstytucji stanowił *Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa na czas wojny*[44]. Na tak sformułowanym zapisie zaważyła przede wszystkim silna osobowość Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. Autorzy konstytucji, obawiając się wyboru Józefa Piłsudskiego na urząd Prezydenta Państwa w sposób oczywisty chcieli odebrać mu prawo do dowodzenia wojskami w czasie wojny. O ograniczeniu władzy Prezydenta, w kontekście osoby Piłsudskiego świadczy także dalszy ciąg artykułu 46, w którym czytamy *Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego odpowiada przed Sejmem*[45]. Tym samym Sejm uzyskiwał prawo do kontroli działalności Naczelnego Dowódcy, w tym spraw związanych z prowadzeniem operacji wojskowych. Potwierdzeniem wiodącej roli Sejmu w kierowaniu problematyką obronną były zapisy art. 50 *Prezydent Rzeczypospolitej może wprowadzić wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu*[46].

Podsumowując konstytucyjną rolę Prezydenta Rzeczypospolitej w kierowaniu Siłami Zbrojnymi możemy powiedzieć, iż co prawda był on najwyższym zwierzchnikiem wojska to w rzeczywistości zapisy ustawy skutecznie ograniczały go

---

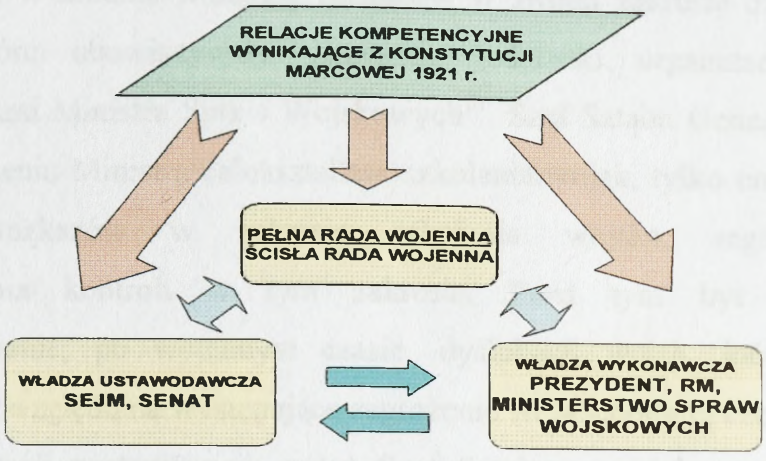
[43] Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. RP. z dnia 1 czerwca 1921 r., Nr 44, poz. 267).
[44] Tamże.
[45] Tamże.
[46] Tamże.

w wypełnianiu tej roli. Co prawda Prezydent Rzeczypospolitej mianował i odwoływał ministrów, w tym Ministra Spraw Wojskowych, ale robił to na wniosek Prezesa Rady Ministrów, podobnie jak dokonywanie obsady urzędów wojskowych, również na wniosek Rady Ministrów[47]. Uznać więc można, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji Marcowej miał ograniczone kompetencje w zakresie obronności Państwa.

Największe uprawnienia w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, otrzymywał w myśl konstytucji Minister Spraw Wojskowych. To on ponosił konstytucyjną i parlamentarną odpowiedzialność za całokształt spraw w dziedzinie obronności Państwa. Stanowił o tym artykuł 57 konstytucji, w którym czytamy *Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu. Pozatem ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki*[48]. Warto podkreślić, iż konstytucja w zasadzie zupełnie pozbawiała wpływu i uprawnień do kierowania Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i wojny Prezesa Rady Ministrów, a także kierowaną przez niego Radę Ministrów[49]. Ponadto konstytucja nie wspominała nic o funkcjonujących przez cały czas: Radzie Wojennej i Ścisłej Radzie Wojennej.

Konstytucja z 1921 r. nie wskazywała na wyjątkową rolę i miejsce Wojska Polskiego w strukturach organów państwa. Stanowiło ono jeden z wielu resortów kierowanych przez rząd. Relacje kompetencyjne wynikające z Konstytucji Marcowej 1921 r. przedstawia Rys. 7.

[47] Tamże, art. 45.
[48] Tamże, art. 57.
[49] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie...* , op. cit., s.18.



Rys.7. Relacje kompetencyjne wynikające z Konstytucji Marcowej 1921 r.
źródło: opracowanie własne.

Pomimo wielu kontrowersji i sporów wydawało się jednak, iż Konstytucja Marcowa uregulowała zasadnicze kwestie związane ze sprawowaniem przez naczelne organy państwowe kierowniczej roli w sprawach obronności Państwa w okresie pokoju i pozwoliła zrobić pierwszy krok do ukształtowania się pokojowej struktury Ministerstwa Spraw Wojskowych.

Po zniesieniu w dniu 3 kwietnia 1921 r. Naczelnego Dowództwa Wojsk Polskich, dowództw frontów i armii, w dniu 4 sierpnia 1921 r. został uchwalony statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych, zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 19 sierpnia 1921 r. Na podstawie powyższego statutu rozkazem Nr 7699/Org. z dnia 22 sierpnia 1921 r. Ministerstwo Spraw Wojskowych przeszło z organizacji wojennej na organizację pokojową. W myśl przyjętej organizacji, MSW składało się ze Sztabu Generalnego, Szefostwa Administracji, Wojskowej Kontroli Generalnej, Gabinetu Ministra i dziesięciu departamentów, jako fachowych organów pracy rodzajów broni[50].

W nowej strukturze organizacyjnej na pierwszym planie w kształtowaniu się oblicza armii wysuwała się rola Sztabu Generalnego. Szef Sztabu Generalnego, sprawując jednocześnie funkcję zastępcy Ministra Spraw Wojskowych (choć pierwszym zastępcą Ministra Spraw Wojskowych był szef Administracji Armii), dowodził bezpośrednio Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Był upoważniony

[50] J. Szostak, *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego 1918-1945*, „Myśl Wojskowa" 1998, Nr 4, s. 63.

do wydawania, w imieniu Ministra, rozkazów w swoim zakresie działania, a także dyrektyw, które obowiązywały wszystkie jednostki organizacyjne, włącznie z departamentami Ministra Spraw Wojskowych[51]. Szef Sztabu Generalnego kierował również w imieniu Ministra całokształtem szkolenia wojsk, tylko on posiadał prawo wydawania rozkazów w zakresie szkolenia wojska, regulaminów oraz przeprowadzania kontroli w tym zakresie. Poza tym był odpowiedzialny za uporządkowanie, po wojennym czasie, dyslokacji wojsk, które stacjonowały dotychczas, ze względu na występujące zagrożenie we wschodniej części kraju.

Do realizacji postawionych zadań Szef Sztabu posiadał następujące komórki wewnętrzne: Oddział I - Organizacyjny, odpowiedzialny za organizację sił zbrojnych, dyslokację oraz pobór; Oddział II – informacyjny, zajmujący się tzw. informacją defensywną, ofensywną, osłoną kontrwywiadowczą oraz działalnością wojskowych przedstawicielstw dyplomatycznych; Oddział III – Operacyjny, odpowiedzialny za szkolenie wojsk i oficerów, opracowywanie regulaminów oraz instrukcji, przygotowywanie manewrów i ćwiczeń, zgodnie z zaleceniami Ścisłej Rady Wojennej; Oddział IV – Zaopatrzenia, zajmujący się opracowywaniem planów zaopatrzenia sił zbrojnych na czas wojny, rozbudową sieci komunikacyjnej oraz opisem wojskowo-geograficznym kraju i państw obcych, w Oddziale V – Personalnym wytyczano kierunki pragmatyki personalnej oficerów i podoficerów, a także generałów i oficerów Sztabu Generalnego, za wyjątkiem spraw pozostających w gestii Ścisłej Rady Wojennej. Ponadto podlegała mu także Szkoła Sztabu Generalnego, Wojskowy Instytut Geograficzny, a także Biuro Historyczne Sztabu Generalnego, zajmujące się, wspólnie z Biurem Ścisłej Rady Wojennej, gromadzeniem i opracowaniem materiałów wojennych z lat 1918-1920[52].

Tak skonstruowane ułożenie kompetencyjne nie przebiegało niestety bezkonfliktowo. Przyczynił się do tego niewątpliwie, wydany pod wpływem Naczelnika Państwa, rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 4 października 1921 r. o zasadach współpracy Ministra Spraw Wojskowych z Radą Wojenną[53].

---

[51] T. Kmiecik, *Organizacja, struktura i funkcjonowanie Sztabu Generalnego WP w latach 1921-1928*, [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s. 70.

[52] Tamże.

[53] T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003 r., s. 78.

Rozkaz ten zobowiązywał Ministra Spraw Wojskowych do zasięgania opinii w ważnych sprawach, głównie organizacyjnych i mobilizacyjnych, Ścisłej Rady Wojennej. Taki podział władzy pomiędzy odpowiedzialnym konstytucyjnie Ministrem, a pozostającym poza obowiązującą konstytucją Przewodniczącym Ścisłej Rady Wojennej pozostawał w sprzeczności z dopiero co uchwaloną konstytucją i oznaczał dualizm w kierowaniu wojskiem rozciągający się na wymienione powyżej osoby. Dualizm taki był także widoczny w podległości Szefa Sztabu Generalnego. Z jednej strony podlegał on, jako członek Rady Wojennej jej przewodniczącemu, z drugiej zaś, jako Szef Sztabu Generalnego i głównodowodzący w czasie pokoju, podlegał Ministrowi Spraw Wojskowych.

Sytuacja taka stała się jeszcze bardziej skomplikowana z chwilą objęcia przez Józefa Piłsudskiego w dniu 16 grudnia 1922 r. stanowiska Szefa Sztabu Generalnego, zachowującego jednocześnie funkcję przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej. Już 8 stycznia 1923 r. na posiedzeniu Rady Wojennej poddał on krytyce dotychczasowe zasady funkcjonowania władz wojskowych. Za niewłaściwe i wręcz szkodliwe uznawał istnienie trzech torów kierowania siłami zbrojnymi: przez Naczelnego Wodza (bliżej konstytucyjnie nieokreślonego), Ministra Spraw Wojskowych i Szefa Sztabu Generalnego. Nie do przyjęcia była również rola i podległość Szefa Sztabu Generalnego, oprócz Ministrowi Spraw Wojskowych, podlegał również przewodniczącemu Ścisłej Rady Wojennej oraz generałowi, przewidzianemu na Naczelnego Wodza.

Wystąpienie to zapowiadało ostrą walkę dotyczącą organizacji naczelnych władz wojskowych, tym bardziej, że organizacja ta miała zostać gruntownie ustalona przyszłą ustawą sejmową.

3. Próby ukształtowania organizacji najwyższych władz wojskowych w pracach ustawodawczych Sejmu I kadencji

Sejm I kadencji wielokrotnie zajmował się problematyką dotyczącą spraw obronności, uchwalając przy tym kilka ustaw dotyczących bezpośrednio problematyki czysto wojskowej, m.in. w dniu 23 maja 1924 r wydał ustawę o powszechnym

obowiązku służby wojskowej, a 20 czerwca 1924 r. ustawę o prawach i obowiązkach oficerów marynarki wojennej. Jednak szczególne miejsce w pracach Sejmu odgrywała ustawa o organizacji najwyższych władz wojskowych.

3.1. Projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 27 czerwca 1923 r.

Pierwszą próbą uregulowania organizacji najwyższych władz wojskowych było zgłoszenie w Sejmie, w dniu 27 czerwca 1923 r. przez Ministra Spraw Wojskowych generała Stanisława Szeptyckiego projektu ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych. Przedmiotowy projekt zakładał, iż najwyższe miejsce w hierarchii wojskowej zajmował będzie Minister Spraw Wojskowych, dowodzący Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Do zakresu działania Ministra należałoby ogólne kierownictwo spraw dotyczących sił zbrojnych, w szczególności *odpowiedzialność przed Sejmem za akty kierownictwa wojskowego jako też za akty związane z dowództwem w czasie wojny*[54]. Tak skonstruowany przepis wyraźnie stanowił, iż Minister jest konstytucyjnie i parlamentarnie odpowiedzialny za swoją działalność w sprawach wojska. Zdaniem Piotra Staweckiego oraz Lecha Wyszczelskiego zapisy takie sugerowały również możliwość wyznaczenia Ministra Spraw Wojskowych na stanowisko Naczelnego Wodza na czas wojny, pomimo utworzenia nowego, nie przewidzianego w konstytucji, stanowiska Generalnego Inspektora Wojsk[55].Wydawać by się mogło, że istotą tworzenia tego stanowiska było przekazanie mu zadań związanych ze sprawowaniem na wypadek wojny funkcji Naczelnego Dowódcy. Nie było to jednak precyzyjnie określone. Generalny Inspektor Wojsk miał być stałym Zastępcą Ministra i jego przedstawicielem w Radzie Wojennej. Głównym jego zadaniem miało być ustalanie, w porozumieniu z Szefem Sztabu Generalnego, zasadniczych wytycznych ogólnego planu operacyjnego, zatwierdzanego następnie przez Ministra Spraw Wojskowych. Ponadto Generalny Inspektor miał wyznaczać zadania inspektorom armii, mógł dokonywać inspekcji Sił Zbrojnych, a także

[54] Druk Sejmu Rzeczypospolitej, Nr 1080.
[55] Por. P. Stawecki, *Polityka Wojskowa...*, op. cit., s. 190; L. Wyszczelski, *Prawno-ustrojowe* ...,op. cit., s. 22.

przedstawiać Ministrowi wnioski w sprawach kierowania manewrami, ćwiczeniami i szkolenia wyższych dowódców[56]. Szef Sztabu Generalnego, którego zakres obowiązków był ogólnie ustalony w projekcie ustawy miał podlegać bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych, a do jego zasadniczych obowiązków należeć miało kierowanie w Siłach Zbrojnych gotowością bojową, mobilizacją, szkoleniem oraz wspomniane powyżej współuczestniczenie w ustalaniu zasadniczych kierunków planowania operacyjnego. Takie podporządkowanie Szefa Sztabu Generalnego oraz Generalnego Inspektora Wojsk Ministrowi Spraw Wojskowych rozszerzało kompetencje ministra, lecz jednocześnie czyniło go odpowiedzialnym za strategiczne i operacyjne przygotowanie państwa do wojny.

Warto podkreślić, że w przeciwieństwie do omawianego wcześniej dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 stycznia 1921 roku, projekt ustawy nie przewidywał funkcjonowania Ścisłej Rady Wojennej, a jedynie Rady Wojennej jako organu doradczego Ministra.

Przedstawiona powyżej propozycja usytuowania najwyższych władz wojskowych nie znalazła poparcia większości parlamentarnej, wyższych dowódców wojskowych, przede wszystkim zaś poparcia Józefa Piłsudskiego, który na znak protestu przeciwko m.in. tej ustawie wycofał się w dniu 2 lipca 1923 r. z życia politycznego.

Głównym zarzutem stawianym przez przeciwników prezentowanych rozwiązań, z Józefem Piłsudskim na czele było upolitycznienie problematyki obronności Państwa spowodowane całkowitym podporządkowaniem spraw wojska zależnym od układów politycznych, często zmieniającym się politykom, piastującym funkcję Ministra Spraw Wojskowych. Upolitycznienie to uwidaczniało się także, zdaniem obozu Piłsudskiego, kompetencjami Rady Ministrów w sprawach personalnych wojska. Rada Ministrów miała bowiem mianować wyższych dowódców: Generalnego Inspektora Wojsk, Szefa Sztabu Generalnego, zastępców Szefa Sztabu Generalnego, Szefa Administracji Armii, Szefa Wojskowej Kontroli Gospodarczej, inspektorów armii oraz generalnych inspektorów broni.

---

[56] Por. P. Stawecki, *Polityka Wojskowa...*, op. cit., s.191.

Wobec powyższych projektów uregulowań Piłsudski twierdził, iż osobą odpowiedzialną za przygotowanie kraju do wojny powinien zostać Generalny Inspektor Wojsk jako osoba niezależna politycznie i sprawująca swą funkcję niezależnie od zmieniających się uwarunkowań politycznych. Powinien on mieć zależny od siebie Sztab i ponosić pełną odpowiedzialność za swoje decyzje, na równi z Ministrem Spraw Wojskowych, bezpośrednio przed Sejmem. Ponieważ konstytucja nie wypowiadała się na temat Generalnego Inspektora, zakres jego kompetencji należało uregulować w drodze ustawy. Stronnicy prezentowanej przez Piłsudskiego opcji uważali za konieczne stworzenie Naczelnemu Dowódcy na czas wojny jak najlepszą możliwość przeprowadzenia przygotowań obronnych Państwa na wypadek wojny. Negowali oni celowość łączenia w jednej osobie, i do tego z nadania politycznego, funkcji Ministra Spraw Wojskowych i przyszłego Naczelnego Wodza[57].

Twarde stanowisko Józefa Piłsudskiego, który pomimo oficjalnego wycofania się z życia politycznego nadal miał istotny wpływ na sprawy państwa, spowodowało przerwanie prac nad projektem omawianej ustawy.

3.2. Projekt ustawy o organizacji naczelnych władz obrony Państwa z dnia 14 marca 1924 r.

Przerwanie prac nad uregulowaniem organizacji najwyższych władz wojskowych nie trwało długo. Wraz z utworzeniem nowego rządu pod kierownictwem Premiera Władysława Grabskiego, Minister Spraw Wojskowych Kazimierz Sosnkowski podjął próbę opracowania projektu kolejnej ustawy regulującej kompetencje organów wojskowych w obszarze obronności. Projekt przewidywał m.in. wzmocnienie roli i kompetencji Generalnego Inspektora, który według Sosnkowskiego miał być wyposażony w atrybuty członka rządu, z prawem uczestniczenia w jego posiedzeniach. Projekt ten, jako niekonstytucyjny, nie zyskał akceptacji Rady Ministrów, co w konsekwencji spowodowało odejście z rządu w dniu 17 lutego 1924 r. Ministra Sosnkowskiego.

---

[57] P. Stawecki, *Organizacja naczelnych władz wojskowych według marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd historyczno-wojskowy" 2001, Nr 4, s. 34.

Nowy minister, generał Władysław Sikorski organizację najwyższych władz wojskowych potraktował priorytetowo, bowiem już 10 marca 1924 r. projekt ustawy opracowany przez Sikorskiego zaaprobowała Rada Ministrów a 14 marca przedmiotowy projekt został zgłoszony do laski marszałkowskiej[58].

Nowy projekt wyposażał w znaczne kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej - Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych. W myśl omawianego projektu Prezydent miał czuwać nad przygotowaniem obrony Państwa i zapewnieniem zdolności bojowej armii. Do jego uprawnień należałyby przede wszystkim sprawy personalne, mianowanie na najwyższe stanowiska dowódcze, nadawanie stopni oficerskich, a także regulowanie pozostałych spraw personalnych na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Ponadto Prezydent kierowałby obradami nowej instytucji, powołanej przedmiotową ustawą – Radą Obrony Państwa. Rada, w której skład wchodziliby: Premier, ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, skarbu, kolei, przemysłu i handlu, a także najważniejsi wojskowi w osobach Ministra Spraw Wojskowych, Szefa Sztabu Generalnego oraz Generalnego Inspektora. Rada Obrony Państwa miała być organem Rady Ministrów zajmującym się problematyką obrony oraz przygotowaniem kraju do wojny. Uchwały podejmowane przez Radę stanowić miały źródło dyrektyw dla Rady Ministrów[59].

Projekt ustawy z 14 marca 1924 r. zapewniał wysoką pozycją Ministrowi Spraw Wojskowych. To Minister stawał się dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Organami, za pomocą których miał realizować swoje zadania, byli: Ministerstwo wraz ze Sztabem Generalnym, Generalny Inspektor Wojsk, inspektorowie armii i broni, inspektor szkół oraz Rada Wojenna, jako organ doradczy. Minister miał być także przełożonym Naczelnego Wodza z zachowaniem prawa do jednoczesnego sprawowania obu tych funkcji.

Należy podnieść, iż w dokumencie tym w sposób szczególny została wyeksponowana rola Generalnego Inspektora Wojsk, który został osobą odpowiedzialną za przygotowanie kraju i Sił Zbrojnych do wojny oraz utrzymanie zdolności bojowej wojska. Kompetencje Generalnego Inspektora sprowadzały się

---

[58] Druk Sejmu Rzeczypospolitej, Nr 1080, P. Stawecki, *Polityka wojskowa...*, op. cit., s.195.
[59] T. Kmiecik, *Organizacja, struktura i funkcjonowanie Sztabu Generalnego WP...*, op. cit., s. 72.

ponadto do udzielania Szefowi Sztabu Generalnego ogólnych wytycznych dotyczących planów operacyjnych, przedstawiania wniosków w sprawie obsady wyższych stanowisk dowódczych przewidzianych na wypadek wojny, opiniowania obsady pokojowej stanowisk dowódczych oraz sprawowania nadzoru nad Wyższą Szkołą Wojenną[60]. Po przyjęciu przez Radę Ministrów, w dniu 5 grudnia 1924 r. poprawki do projektu ustawy, Generalny Inspektor został przewidziany do sprawowania funkcji Naczelnego Wodza z uprawnieniami wydawania wytycznych do opracowania planów operacyjnych, planów mobilizacyjnych oraz koncentracji wojsk na wypadek wojny. Kompetencje te dotychczas zastrzeżone były do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego. Teraz główną rolę w tej kwestii miał odgrywać Generalny Inspektor, choć plany te ostatecznie wymagały zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wojskowych.

Szef Sztabu Generalnego, pełniąc w Ministerstwie funkcje stałego zastępcy w sprawach związanych z dowodzeniem armią w czasie pokoju, kierował pracami sztabu według ustaleń Ministra oraz Generalnego Inspektora, chociaż podlegał wyłącznie Ministrowi. Sytuacja, w której opracowywanie m.in. planów operacyjnych i mobilizacyjnych, stanowiących podstawowe zadania Szefa Sztabu dokonywane musiało być pod nadzorem Generalnego Inspektora powodowało występowanie nieformalnej podległości Szefa Sztabu pod Generalnego Inspektora. Według cytowanej powyżej rządowej poprawki Szef Sztabu Generalnego miał być na wypadek wojny Szefem Sztabu Naczelnego Wodza[61].

Prezentowany dokument kompetencyjny, mający określać kompetencje osób i organów sprawujących najwyższe funkcje w zakresie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi nie znalazł uznania większości parlamentarnej, a także poparcia bardzo silnego lobby, związanego ze środowiskiem Józefa Piłsudskiego. Projektowi zarzucano przede wszystkim niejasne kompetencje i relacje pomiędzy Ministrem Spraw Wojskowych, Generalnym Inspektorem oraz Szefem Sztabu Generalnego. Zdaniem wielu, przepisy zaproponowane w ustawie nie odpowiadały wymogom pracy wojskowej i mogły stanowić źródło stałych tarć i sporów. Z jednej bowiem strony

[60] T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę naczelnych władz wojskowych...*, op. cit., s. 82.
[61] Piotr Stawecki, *Polityka Wojskowa...*, op. cit., s.200.

Generalny Inspektor stawiając Szefowi Sztabu zadania w zakresie spraw operacyjnych powinien być jego przełożonym i mieć wpływ na jego wybór. Tym czasem Szef Sztabu Generalnego podlegał wyłącznie Ministrowi i był jedynie zobligowany do wykonywania dyrektyw Generalnego Inspektora Wojsk. To Minister jako jedyny miał prawo wydawania rozkazów Szefowi Sztabu. Uwagi do tego projektu zgłaszał także pełniący obowiązki Szefa Sztabu Generalnego generał Stanisław Haller. Zdaniem generała Hallera projekt ustawy ograniczał w znacznym stopniu rolę i kompetencje Szefa Sztabu Generalnego w dziedzinach będących w jego zakresie odpowiedzialności, sprowadzając Szefa Sztabu do *osoby bezbarwnego funkcjonariusza, osobistości podpisującej wprawdzie rozkazy, ale w dużej mierze cudze, słuchającego z jednej strony Ministra, z drugiej Generalnego Inspektora*[62]. Przesilenie polityczne powiązane z upadkiem rządu Stanisława Grabskiego ostatecznie zniweczyły prace nad projektem ustawy o organizacji naczelnych władz obrony państwa z dnia 14 marca 1924 r. Prace te znalazły się w martwym punkcie.

3.3. Projekt ustawy o organizacji najwyższych władz obrony Państwa z dnia 4 maja 1926 r.

Ostatnim, przed Przewrotem Majowym, projektem ustawy próbującym ułożyć organizację najwyższych władz wojskowych był projekt autorstwa nowego Ministra Spraw Wojskowych generała Lucjana Żeligowskiego. Zanim jednak do tego doszło, w dniu 19 lutego 1926 r. Prezydent Stanisław Wojciechowski zwrócił się do Premiera z wnioskiem o sprecyzowanie kompetencji najwyższych organów państwa. Zagadnienia związane z problematyką wojskową zostały przedstawione we wniosku za pomocą następujących pytań:

1. *Czy kwestia przygotowania obrony państwa jest sprawą wyłącznie Ministra Spraw Wojskowych, czy też całego rządu?*
2. *Jeżeli sprawą tą mają zajmować się też inni ministrowie, to jak ustalać zakres ich działania?*

[62] Tamże, s. 204.

3. Czy jest potrzebny stały zbiorowy organ, obradujący wyłącznie nad przygotowaniem obrony państwa i koordynujący prace ministrów?

4. Jaki ma być stosunek Prezydenta RP do tego organu wobec treści art. 2 konstytucji, który stanowi, iż Prezydent sprawuje władzę wykonawczą łącznie z odpowiedzialnymi ministrami i art. 46, że jest on zarazem Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Państwa?

5. Czy Prezydent RP, jako Najwyższy Zwierzchnik ma prawo sprawować władzę wykonawczą w stosunku do wojska przez Ministra Spraw Wojskowych, a więc, czy ma prawo wydawać na wniosek ministra rozporządzenia i rozkazy obowiązujące wojsko i urzędy wojskowe w czasie pokoju?

6. Czy potrzebny jest w czasie pokoju Naczelny Wódz, a jeżeli tak, to kto w tym czasie ma sprawować naczelne dowództwo nad wojskiem?

7. Jakie urzędy wojskowe ma obsadzić Prezydent RP na wniosek Ministra Spraw Wojskowych?[63]

Z treści zaprezentowanych problemów jasno wynika, że ani Konstytucja Marcowa, ani omawiane projekty ustaw nie dawały klarownych rozwiązań funkcjonowania i kompetencji najwyższych organów władzy w dziedzinie obronności. Dlatego też została powołana specjalna komisja, której zadaniem było wypracowanie stanowiska rządu i udzielenie Prezydentowi odpowiedzi na nurtujące go problemy. Komisja, jak pisze Piotr Stawecki uznała, że *przygotowanie obrony Państwa należy do władzy wykonawczej, a więc do rządu. Prezydent RP może w sprawach wojskowych w granicach ustawy wydawać rozporządzenia, zarządzenia i rozkazy, te jednak jako akty rządowe miały być kontrasygnowane przez Premiera i ministra danego resortu. Ponadto w myśl ust. 1 art. 46 konstytucji, Prezydent musiał przekazać podczas wojny naczelne dowództwo innej osobie. Odpowiedź nie precyzowała jednak, który z wyższych wojskowych ma na wypadek wojny objąć naczelne dowództwo. Uprawnienia, które mieściły się w pojęciu najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych wykonywał Prezydent RP przez ministra spraw wojskowych. Wyszczególnienie*

[63] P. Stawecki, *Organizacja najwyższych władz wojskowych...*, op. cit., s. 48.

urzędów wojskowych, które miał obsadzać prezydent, powinna zostać określona w ustawie o organizacji władz wojskowych[64].

Stanowisko przekazane Prezydentowi RP nie przynosiło nowych, istotnych rozwiązań w kwestii kompetencji osób zajmujących kluczowe stanowiska w Państwie. W związku z tym doszło do kolejnej próby unormowania tych niezwykle ważnych zagadnień w drodze ustawowej.

W dniu 4 maja 1926 r. Minister Spraw Wojskowych generał Żeligowski, po uprzednim wycofaniu z Sejmu projektu ustawy z dnia 14 marca 1924 r. wniósł do laski marszałkowskiej nowy projekt. Projekt złożonej ustawy w jej ogólnych zarysach był zgodny z poglądami głoszonymi w tej sprawie przez Marszałka Józefa Piłsudskiego i ustalał kompetencje Prezydenta, Ministra Spraw Wojskowych i Generalnego Inspektora Wojsk. Zgodnie z propozycjami zawartymi w ustawie Prezydent sprawował dowództwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Spraw Wojskowych, który z kolei odpowiadał za swoje decyzje przed Sejmem. Stałym zastępcą Ministra miał być Generalny Inspektor Wojsk odpowiedzialny za kierowanie pracami związanymi z obroną państwa. Generalny Inspektor Wojsk przewidywany był w projekcie ustawy do pełnienia funkcji Naczelnego Wodza na czas wojny i w związku z tym posiadać miał w czasie pokoju duże kompetencje w zakresie przygotowania kraju i wojska do wojny. Ustawa nie precyzowała zadań oraz roli Sztabu Generalnego jak i innych władz wojskowych, informując tylko o podległości Szefa Sztabu Generalnemu Inspektorowi[65]. Przeprowadzenie w dniu 12 maja 1926 roku zamachu majowego nie pozwoliło pomyślnie zakończyć dopiero co rozpoczętych prac nad organizacją naczelnych władz Wojska Polskiego. Zamykało to etap debaty parlamentarnej nad jej uregulowaniem w duchu Konstytucji z 17 marca 1921 r.

Konkludując przedstawione powyżej próby unormowania działalności kompetencyjnej w oparciu o przepisy konstytucji marcowej należy stwierdzić, iż zapisy konstytucyjne nie stanowiły solidnej podstawy dla zapewnienia bezkonfliktowego kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Sformułowania tam

---

[64] Tamże.
[65] T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę naczelnych władz...*, op. cit., s. 90.

zawarte nie były ani zbyt obszerne, ani zbyt precyzyjne, przez co powodowały występowanie szeregu sporów i napięć kompetencyjnych. Zarzucano konstytucji nieprecyzyjność i ogólnikowość zapisu regulującego zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, a zwłaszcza wojny. Z ostrą krytyką, szczególnie obozu politycznego związanego z Józefem Piłsudskim spotkał się brak czytelnych zasad wyznaczania w czasie pokoju osoby odpowiedzialnej za przygotowanie Wojska Polskiego do wojny. Ponadto krytykowano zależności i relacje pomiędzy Prezydentem, rządem, parlamentem i naczelnymi władzami wojskowymi. Konstytucja nie wspominała o istnieniu Rady Wojennej, więc nie było wiadomo czy ją znosiła czy też aprobowała jej istnienie. Zdaniem Józefa Piłsudskiego największą słabością ustawy zasadniczej było jednak nieuregulowanie problemu organizacji wojska w warunkach pokoju[66].

Przeciwnicy unormowań konstytucyjnych w sprawach wojska podnosili również kwestie nadmiernych uprawnień Ministra Spraw Wojskowych w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi oraz kontrolowania poczynań Naczelnego Wodza w czasie wojny. Krytykowali oni także nadmierny wpływ osób i organów politycznych na proces kierowania Siłami Zbrojnymi.

Przytoczone przesłanki miały decydujący wpływ na propozycję utworzenia w strukturach wojska niezależnej od polityki (rządu, ministra, Sejmu) instytucji zapewniającej ciągłość funkcjonowania armii, niezależnie od zmian politycznych w rządzie oraz gwarantującej jej kompleksowe przygotowanie do wojny. Okazja do wdrożenia prezentowanych opcji nadarzyła się z chwilą przeprowadzenia zamachu majowego w dniu 12 maja 1926 r.

[66] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie...*, op. cit., s.20.

4. Wpływ Przewrotu Majowego na organizację najwyższych władz wojskowych

Zamach majowy gruntownie zmienił sytuację na scenie politycznej, w wyniku czego dokonano reorganizacji najwyższych władz wojskowych zgodnie z założeniami obozu związanego z Józefem Piłsudskim.

Podstawą do przeprowadzenia zmian była nowelizacja Konstytucji Marcowej wprowadzona ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. Na mocy przedmiotowej ustawy Prezydent RP uzyskiwał prawo do rozwiązywania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, a także co okazało się niezwykle istotne, prawo do wydawania pewnych rozporządzeń z mocą ustawy. W art. 5 ustawy nowelizującej konstytucję zapisano: *[...]Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji[...]*[67].

W następstwie cytowanego zapisu, jeszcze w tym samym dniu przyjęto ustawę o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy[68].

Nowelizacja konstytucji, wprowadzona 4 sierpnia 1926 r. zmieniająca m.in. wymienione powyżej postanowienia konstytucji marcowej, zwłaszcza w kwestii umocowania władzy Prezydenta kosztem Parlamentu otworzyła furtkę do wprowadzenia nowej koncepcji kierowania Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju oraz na czas wojny.

Na efekty tych zmian nie trzeba było długo czekać, bowiem już 6 sierpnia 1926 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał rozporządzenie z mocą ustawy o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Państwa[69]. W tym

---

[67] Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. R.P. z dnia 4 sierpnia 1926 r. Nr 78 poz. 442).

[68] Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. R. P. z dnia 4 sierpnia 1926 r. Nr 78 poz. 443).

[69] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi państwa (Dz. U. R.P. z dnia 6 sierpnia 1926 r. Nr 79, poz. 444).

samym dniu Prezydent RP wydał dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowienia Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych[70]. Dekret Prezydenta RP określał kompetencje Prezydenta, Ministra Spraw Wojskowych oraz Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w zakresie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju.

Art. 1 dekretu stanowił, iż *Prezydent Rzeczypospolitej jako Najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych sprawuje nad nimi dowództwo przez Ministra Spraw Wojskowych, wydaje dekrety w sprawach, które nie wymagają załatwienia ustawodawczego, mianuje i zwalnia:*

a) na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych – Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, podsekretarzy stanu Ministerstwa Spraw Wojskowych i Szefa Sztabu Generalnego;

b) na wniosek Ministra Spraw Wojskowych na stanowiska dowódcy dywizji, równorzędnych i wyższych;

c) *na wniosek Ministra Spraw Wojskowych nadaje pierwszy i następne stopnie oficerskie*[71].

Biorąc pod uwagę zaprezentowane zapisy można stwierdzić, że Prezydent RP mocą obowiązującego dekretu uzyskał o wiele większe kompetencje niż przewidywała to ustawa zasadnicza z 17 marca 1921 r. Sprawując dowództwo nad Siłami Zbrojnymi, co prawda za pośrednictwem Ministra, oraz mając realny wpływ na sprawy personalne, przede wszystkim zaś na powołanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych Prezydent stanowił bardzo ważne ogniwo w procesie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

W procesie tym, przynajmniej teoretycznie na drugi plan wysuwała się osoba Ministra Spraw Wojskowych. Zgodnie z art. 2 dekretu *Minister Spraw Wojskowych dowodzi bezpośrednio Siłami Zbrojnymi Państwa i kieruje sprawami tychże. Mianowania i zwalniania ze stanowisk wojskowych, nie zastrzeżonych Prezydentowi Rzeczypospolitej należą do Ministra Spraw Wojskowych, względnie do przełożonych*

---

[70] Dekret Prezydenta RP z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (Dz. U. R. P. z dnia 6 sierpnia 1926 r. Nr 79 poz. 445).

[71] Tamże.

upoważnionych przez niego. Minister Spraw Wojskowych ponosi odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za swoją działalność w urzędzie[72]. Z kolei artykuł 5 stanowił, iż *wnioski co do obsady stanowisk dowódców pułków i wyższych Minister Spraw Wojskowych uzgadnia z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych*", zaś art. 7, że *Minister Spraw Wojskowych oraz Generalny Inspektor Sił Zbrojnych są członkami Komitetu Obrony Państwa, którego skład i zakres działania zostanie określony osobnym aktem rządowym*[73] .

Zapisy dotyczące Ministra Spraw Wojskowych zapewniały mu dość duże kompetencje w dowodzeniu Siłami Zbrojnymi, jednak w porównaniu do poprzednich uprawnień, nie mógł już sprawować w czasie wojny funkcji Naczelnego Wodza oraz nie miał takiego wpływu na opracowywanie i kontrolowanie prac mobilizacyjnych i operacyjnych. Pomniejszenie jego kompetencji uwidoczniło się szczególnie wskutek utworzenia na podstawie art. 5 dekretu, Komitetu Obrony Państwa, określenia jego składu i zakresu działania

Trzecią osobą wymienioną w dekrecie był Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. Jego kompetencje zawarto w art. 3, który mówił *Generalny Inspektor Sił Zbrojnych jest generałem, przewidzianym na Naczelnego Wodza. Jest on stałym zastępcą Ministra Spraw Wojskowych we wszystkich sprawach, dotyczących przygotowania Sił Zbrojnych i Państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego. Opracowuje on i kontroluje wszystkie prace mobilizacyjne i operacyjne*[74].

Przepis ten po raz pierwszy w okresie międzywojennym prawnie i personalnie wskazywał osobę przewidzianą do objęcia funkcji Naczelnego Wodza. Tą osobą stawał się Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. Chociaż w okresie pokoju podlegał on Ministrowi Spraw Wojskowych, jednak podległość ta nie została jednoznacznie określona. Mając szerokie uprawnienia w tak ważnej kwestii jak przygotowanie Sił Zbrojnych do wojny nie ponosił on odpowiedzialności parlamentarnej ani konstytucyjnej za swoje działanie. Faktycznie jego kompetencje były o wiele większe niż zapisane w dekrecie. Zdaniem Lecha Wyszczelskiego można by się pokusić o stwierdzenie, iż kompetencje Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w wielu

[72] Tamże.
[73] Tamże.
[74] Tamże.

sprawach przekraczały kompetencje Ministra Spraw Wojskowych, choć formalnie miał być on tylko zastępcą Ministra[75].

Rangę Generalnego Inspektora podniosło także wprowadzenie 19 października 1926 r. nowej organizacji Sztabu Generalnego, w myśl której został on wyłączony z bezpośredniej podległości Ministra Spraw Wojskowych i podporządkowany Generalnemu Inspektorowi. Głównym zadaniem Sztabu Generalnego było przygotowanie, na podstawie wytycznych Generalnego Inspektora – Sił Zbrojnych do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego, ze szczególnym uwzględnieniem opracowywania wytycznych dla wojsk w okresie pokoju dotyczących organizacji, dyslokacji, wyszkolenia, uzbrojenia i wyposażenia oraz opracowywania planów mobilizacyjnych, operacyjnych, transportowych i zaopatrzenia. Sztab Generalny stawał się faktycznie organem roboczym Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Z głównego organu planistycznego pozostał jedynie instytucją załatwiającą bieżące sprawy związane z obronnością kraju zlecane przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych[76]. Dalsze obniżenie rangi Sztabu Generalnego nastąpiło w roku 1928, kiedy to na wniosek ówczesnego Szefa Sztabu Generalnego dokonano zmiany nazwy na Sztab Główny. Zmianę tę sankcjonował rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z 22 grudnia 1928 r. Takie ułożenie strukturalno-kompetencyjne Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Sztabu Generalnego spowodowało, iż rola Ministra Spraw Wojskowych została w zasadzie ograniczona do funkcji administratora armii w czasie pokoju z poważnie ograniczonym wpływem na przygotowanie wojska do wojny[77].

Ograniczenie wpływu Ministra na działalność dotyczącą zagadnień obrony Państwa znalazło potwierdzenie w zapisach rozporządzenia z mocą ustawy w sprawie wspomnianego już wcześniej utworzenia Komitetu Obrony Państwa, wydanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 25 października 1926 r.[78].

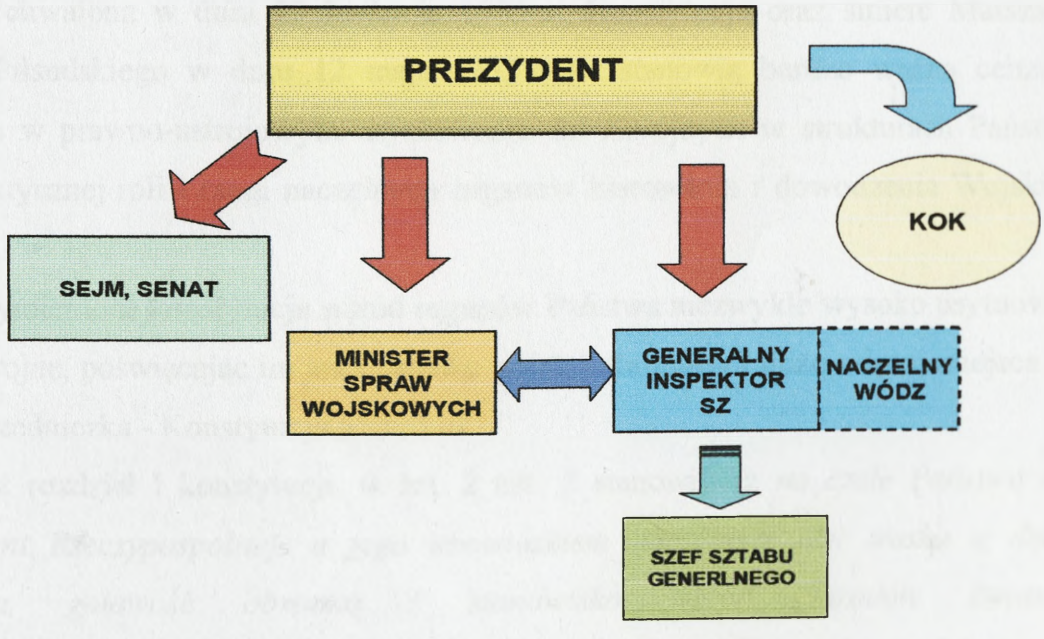
Komitet Obrony Państwa miał odgrywać istotną rolę w rozpatrywaniu zagadnień dotyczących obrony państwa i opracowywania wytycznych do mobilizacyjnego

---

[75] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie* ..., op. cit., s.27.
[76] L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny) WP 1921-1939*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003, s. 42.
[77] L. Wyszczelski, *Prawno ustrojowe*..., op.cit., s.27.
[78] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie utworzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 25 października 1926 r. (Dz. U. R.P. z dnia 30 października 1926 r. Nr 108, poz. 633).

zorganizowania sił państwa. W tym zakresie zajmować się miał opracowywaniem wniosków oraz wydawaniem opinii dla rządu. Ten z kolei w podejmowanych na ich podstawie uchwałach miał nadawać im moc obowiązującą.

W myśl rozporządzenia przewodniczącym Komitetu Obrony Państwa został Prezydent Rzeczypospolitej, jego zastępcą Premier, ponadto członkami zostali: Minister Spraw Wojskowych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Skarbu oraz Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. W zależności od zagadnień poruszanych podczas obrad Komitetu w obradach mogli również uczestniczyć inni ministrowie lub inne osoby powołane przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów. Niezwykle znamienną rzeczą była konieczność uzgadniania każdej uchwały KOP z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych. Sytuacja ta jeszcze bardziej wzmacniała pozycję i rolę Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, kosztem Ministra Spraw Wojskowych, a dwutorowość w kierowaniu Wojskiem Polskim mogła w przyszłości prowadzić do konfliktu pomiędzy tymi dwoma ośrodkami władzy wojskowej[79]. Relacje kompetencyjne ukształtowane w wyniku Przewrotu Majowego przedstawia Rys.8.



Rys.8. Relacje kompetencyjne ukształtowane w wyniku Przewrotu Majowego
źródło: opracowanie własne.

[79] L. Wyszczelski, *Prawno- ustrojowe...*, op. cit., s.29.

Przedstawiona powyżej struktura organizacyjno-kompetencyjna Ministerstwa Spraw Wojskowych i organów nadrzędnych mających wpływ i uprawnienia do kształtowania tej struktury przetrwała w zasadzie z małymi zmianami do czasu uchwalenia Konstytucji Kwietniowej w dniu 23 kwietnia 1935 r. Istotny wpływ na w miarę bezkonfliktowe funkcjonowanie tego sytemu miał niewątpliwie fakt sprawowania przez Józefa Piłsudskiego w latach 1926-1935 jednocześnie obu kluczowych stanowisk tj. Ministra Spraw Wojskowych i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Piastując obie te funkcje Józef Piłsudski skupił w jednych rękach całość problematyki wojskowej, co pozwoliło uniknąć sporów i tarć wewnątrz armii, jednak w przypadku rozdzielenia obu tych stanowisk istniało zagrożenie pojawienia się konfliktów na tym tle. System kompetencyjny Ministerstwa Sprewa Wojskowych w latach 1926-1935 zaprezentowano w Załączniku Nr 3.

5. Konstytucja Kwietniowa podstawą nowych uwarunkowań prawno-ustrojowego usytuowania Wojska Polskiego w strukturach organizacyjno-funkcjonalnych Państwa

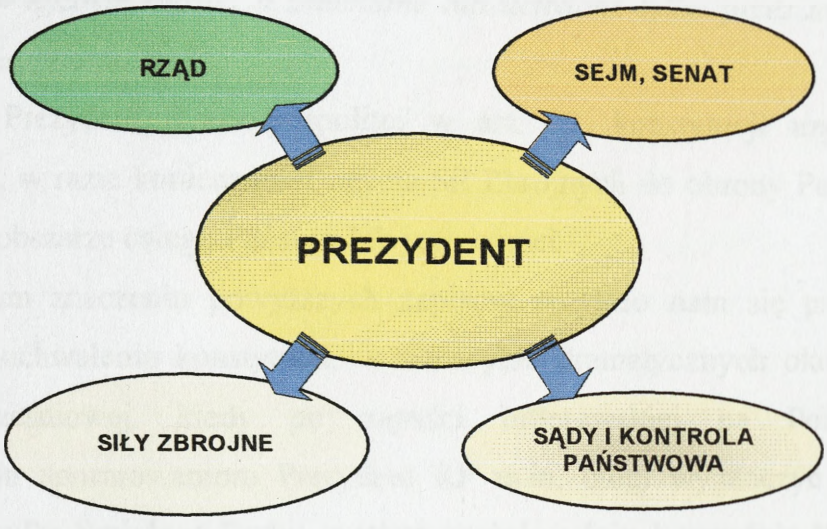
Uchwalona w dniu 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja oraz śmierć Marszałka Józefa Piłsudskiego w dniu 12 maja 1935 roku stanowią bardzo ważną cenzurę, zarówno w prawno-ustrojowym usytuowaniu Sił Zbrojnych w strukturach Państwa, jak i faktycznej roli i rangi naczelnych organów kierowania i dowodzenia Wojskiem Polskim.

Wymieniona konstytucja wśród organów Państwa niezwykle wysoko usytuowała Siły Zbrojne, poświęcając im jak i szeroko pojętej obronności dużo więcej miejsca niż jej poprzedniczka - Konstytucja Marcowa.

Już rozdział I konstytucji, w art. 2 ust. 2 stanowił, iż *na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej, a jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, gotowość obronną i stanowisko wśród narodów świata*[80]. W art. 3 stwierdzono zaś, że o*rganami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem*

[80] Art. 2 ust. 1 i 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U.R.P. z dnia 24 kwietnia 1935 r., Nr 30, poz. 227).

Prezydenta Rzeczypospolitej są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy oraz Kontrola Państwowa[81].



Rys. 9. Organy Państwa pozostające pod zwierzchnictwem prezydenta zgodnie z Konstytucją Kwietniową Rzeczypospolitej Polskiej
źródło: opracowanie własne.

Przyjęcie cytowanych zapisów już na wstępie ustawy zasadniczej w jednoznaczny sposób określało hierarchię i miejsce naczelnych organów państwa. W hierarchii tej dominującą rolę miał odgrywać Prezydent Rzeczypospolitej, który otrzymał szerokie pełnomocnictwo w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, jak i w innych sprawach kluczowych dla obronności kraju. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy są kolejne artykuły konstytucji. I tak, w art. 12 Prezydent Rzeczypospolitej został wskazany jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych, który stanowi o wojnie i pokoju[82], a w art. 13 Prezydent Rzeczypospolitej uzyskał prerogatywy do:*[...] b) wyznaczania na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej* oraz *[...] d) mianowania i zwalniania Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych*[83].

[81] Tamże, art. 3 ust. 1.
[82] Tamże, art. 12, lit. d) i f).
[83] Tamże, art. 13, lit. b) i d).

Znaczącym uprawnieniem Prezydenta były zapisy pozwalające Prezydentowi RP wydawać dekrety z mocą ustawy w pewnych dziedzinach swojej działalności. Zawarte w art. 56 postanowienia stanowiły: *Dekrety, dotyczące organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej, mogą by wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez takież dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej*[84].

Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej w art. 79. konstytucji uzyskał prawo do zarządzania, w razie konieczności użycia Sił Zbrojnych do obrony Państwa, stanu wojennego na obszarze całego Państwa lub jego części.

O istotnym znaczeniu powyższych zapisów przyszło nam się przekonać już niebawem po uchwaleniu konstytucji, w niezwykle dramatycznych okolicznościach kampanii wrześniowej, kiedy po napaści hitlerowskiej na Polskę, dzięki przedmiotowym unormowaniom Prezydent RP m.in. mógł wyznaczyć na swojego następcę marszałka Śmigłego Rydza, a także wydać w dniu 1 września 1939 r. dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, organizacji naczelnych władz wojskowych oraz powołaniu komisarzy cywilnych[85].

Przedstawione zapisy konstytucji wskazują, iż Prezydent Rzeczypospolitej miał pełnię uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Pozycja Prezydenta w stosunku do Sił Zbrojnych i obronności wynikała z wielu rzeczy, ale przede wszystkim z dominującej roli jaką przyszło mu zajmować i odgrywać w Państwie Polskim w myśl zapisów konstytucji kwietniowej. Prezydent uzyskał uprawnienia do wydawania dekretów odnoszących się bezpośrednio do organizacji naczelnych władz wojskowych. Pozyskanie tych kompetencji odbywało się kosztem Parlamentu, który praktycznie utracił swoje uprawnienia ustawodawcze w tak kluczowych dla państwa sprawach[86]. Jedyną jego rolą w dziedzinie obronności, choć również ograniczoną, pozostało ustalanie budżetu Sił Zbrojnych, w ramach ustalania ogólnego budżetu Państwa[87].

---

[84] Tamże, art. 56.

[85] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, organizacja naczelnych władz wojskowych, komisarze cywilni-od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz. U. z dnia 1 września 1939 r., Nr 86, poz. 543).

[86] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie...*, op. cit., s.32.

[87] Art. 31 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., op. cit.

Również kompetencje Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wojskowych w zakresie spraw obronnych nie były tak dokładnie sprecyzowane w konstytucji jak w przypadku Prezydenta RP. Zgodnie z art. 25 konstytucji *Rząd kieruje sprawami Państwa, niezastrzeżonymi innym organom władzy; [...] Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rząd, kieruje jego pracami oraz ustala ogólne zasady polityki państwowej*, zaś *[...] Ministrowie kierują poszczególnymi działami administracji państwowej albo spełniają poruczone im zadania szczególne*[88].

Szczególne znaczenie odgrywał jednak w tym względzie art. 25 ust. 5, który mówił, że *organizację Rządu, a w szczególności zakres działania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Ministrów – określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej*[89]. Pozostawienie w gestii Prezydenta RP określania zakresu działania dla członków rządu, czyli w praktyce przypisaniu mu prawa do nadawania kompetencji dla Rady Ministrów pozbawiło ten organ państwa realnego wpływu na wiele kwestii, w tym na działalność Sił Zbrojnych.

Należy przy tym podkreślić, iż Rada Ministrów, a w tym Minister Spraw Wojskowych, pozbawieni wpływu na wiele spraw ponosili jednak niezależnie od odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem i parlamentarnej przed Sejmem, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za umyślne naruszenie konstytucji[90].

Konstytucja szczególne miejsce poświęcała także Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych zaliczając go, oprócz Marszałka Senatu, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do grona Zgromadzenia Elektorów, organu kolegialnego mającego prawo do wyznaczania kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej[91].

Znaczenie Wojska Polskiego w państwie, oprócz cytowanego wcześniej art. 3 Konstytucji podkreślał osobny Rozdział VIII poświęcony wyłącznie Siłom Zbrojnym. Rozdział ten, zatytułowany „Siły Zbrojne" regulował miejsce i rolę Sił Zbrojnych w niepodległej Rzeczypospolitej. Z uwagi na rangę zapisów, a także ze względu na

---

[88] Tamże, art. 25, ust. 1, 3 i 4.
[89] Tamże, art. 25, ust. 5.
[90] Tamże, art. 30, ust. 1.
[91] Tamże, art. 17, ust. 1.

fakt, iż po raz pierwszy w ustawie zasadniczej pojawił się rozdział poświęcony Siłom Zbrojnym RP warto zacytować go w całości:

Art. 61. 1. Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej.

2. Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony Państwa.

Art. 62. 1.Prezydent Rzeczypospolitej zarządza corocznie pobór rekruta w granicach ustalonego kontyngentu.

2. Zmiana kontyngentu wymaga aktu ustawodawczego.

Art. 63. 1. Prezydent Rzeczypospolitej wydaje dekrety w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, a w szczególności określi dekretem organizację naczelnych władz wojskowych, oznaczając w nim sposób kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych.

2. Prezydent Rzeczypospolitej postanawia o użyciu sił zbrojnych do obrony Państwa.

3. W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego.

4. Za akty, związane z dowództwem, Naczelny Wódz odpowiada przed Prezydentem, jako Zwierzchnikiem Sil Zbrojnych[92].

Rozpoczęty dekretem z 6 sierpnia 1926 r. proces podnoszenia pozycji Wojska Polskiego w organach Państwa znalazł swoje potwierdzenie w postanowieniach konstytucji. W hierarchii centralnych organów państwowych, Siły Zbrojne wymienione zostały jako trzeci organ, po rządzie i parlamencie, a poświęcenie im osobnego rozdziału konstytucji nadawało Wojsku Polskiemu rangę niespotykaną od momentu odzyskania niepodległości.

[92] Tamże, rozdział VIII.

6. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych ukształtowany Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz w czasie pokoju

Po śmierci marszałka Józefa Piłsudskiego dokonywały się zmiany elit sprawujących kluczową rolę w Siłach Zbrojnych. Nowym Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych został, mianowany przez Prezydenta generał Edward Śmigły – Rydz, awansowany w listopadzie 1936 r. do stopnia marszałka. Ministrem Spraw Wojskowych został generał Tadeusz Kasprzycki. W ten sposób po kilkunastu latach sprawowania obu tych funkcji przez jednego człowieka – Józefa Piłsudskiego doszło do rozdzielenia toru „pokojowego i wojennego". Początek tego rozdziału powodował pewne kontrowersje związane z posiadanymi kompetencjami w sprawie kierowania obronnością państwa, a zwłaszcza faktycznego dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Istotny wpływ na wydarzenia wewnętrzne w Polsce zaczęła wywierać również sytuacja międzynarodowa spowodowana przygotowaniami Niemiec do wywołania konfliktu zbrojnego[93].

W takiej sytuacji geopolitycznej, na podstawie art. 63 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku, w którym zobligowano Prezydenta do określenia dekretem organizacji naczelnych władz wojskowych Prezydent Rzeczypospolitej w dniu 9 maja 1936 r. wydał Dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz w czasie pokoju[94].

Dekret ten był po części wzorowany na podobnym, omawianym już wcześniej dekrecie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r.

W dziale I dekretu z 9 maja 1936 r. Prezydent Rzeczypospolitej pozostawiając sobie prawo do sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, mocno je jednak ograniczył stosując zapis, iż zwierzchnictwo to jest sprawowane *[...] przez a) Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych* oraz *b) Ministra Spraw*

---

[93] L. Wyszczelski, *Prawno ustrojowe...*, op. cit., s.40.

[94] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz w czasie pokoju (Dz. U. R.P. z dnia 12 maja 1936 r. Nr 38, poz. 286).

Wojskowych[95]. Z przedstawionego zapisu wynikał wzrost znaczenia Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który już w pierwszym artykule poprzez zastosowanie odpowiedniej liczby porządkowej wyniesiony został ponad Ministra Spraw Wojskowych. Można powiedzieć, iż wskutek takiego zapisu, stał się nieformalnym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych.

Nowe usytuowanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w strukturach wojska i organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki obronnej Państwa, określone w dziale II dekretu wynikało z wspomnianego wcześniej rozdzielenia funkcji Ministra Spraw Wojskowych i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, sprawowanej uprzednio jednoosobowo przez Piłsudskiego. Organizacja MON w latach 1936-1939 została zaprezentowana w Załączniku Nr 4.

Chociaż nigdzie nie została uregulowana sprawa relacji pomiędzy obydwoma stanowiskami, za sprawę bezsporną przyjmowano fakt, iż w myśl dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. stanowisko Generalnego Inspektora jest nadrzędne wobec Ministra Spraw Wojskowych[96].

Za takim podejściem do omawianego problemu przemawiał przede wszystkim, określony w dekrecie, zakres kompetencyjny Generalnego Inspektora oraz Ministra Spraw Wojskowych. Zgodnie z zawartymi w dekrecie postanowieniami kompetencje Generalnego Inspektora wyglądały następująco:

Art. 4. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych jest generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza.

Art. 5. 1. Do zakresu prac Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych należy nadawanie właściwego kierunku pracom nad obrona Państwa i przygotowaniem Sił Zbrojnych na wypadek konfliktu zbrojnego.

2. W szczególności do zakresu prac i obowiązków Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych należą:

a) stawianie Rządowi postulatów w dziedzinie obrony Państwa;

b) przygotowanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych;

---

[95] Tamże, art. 1, ust. 1 lit. a) i b).

[96] Dział II Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu ..., op. cit.

c) dawanie dyrektyw Ministrowi Spraw Wojskowych w zakresie jego prac, związanych z przygotowaniem Sił Zbrojnych do zadań wojennych;

d) kontrola w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego Sił Zbrojnych;

e) stawianie Ministrowi Spraw Wojskowych wiążących postulatów co do obsady stanowisk Inspektorów Armii, Generałów do Prac, Szefa Sztabu Głównego, Generałów Inspekcjonującujących, tudzież wszystkich dowódców od dowódcy pułku wzwyż.

3. Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych podlegają bezpośrednio i są jego organami pracy:

a) Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych z Inspektorami Armii, Generałami Prac, Biurem Inspekcji, tudzież Generałami Inspekcjonującymi w zakresie ich pracy inspekcyjnej;

b) Sztab Główny z Szefem Sztabu Głównemu na czele.

Z kolei zakres działania Ministra Spraw Wojskowych przedstawiał się w sposób następujący:

Art. 6. 1. Minister Spraw Wojskowych:

a) dowodzi bezpośrednio i dysponuje w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi;

b) przygotowuje je do zadań wojennych;

c) kieruje ich administracją i sprawami personalnymi;

d) reprezentuje w Rządzie sprawy obrony Państwa oraz wedle dyrektyw Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych referuje jego wnioski.

2. Pozatem należą do Ministra Spraw Wojskowych wszelkie prawa i obowiązki, wynikające z jego roli jako członka Rządu.

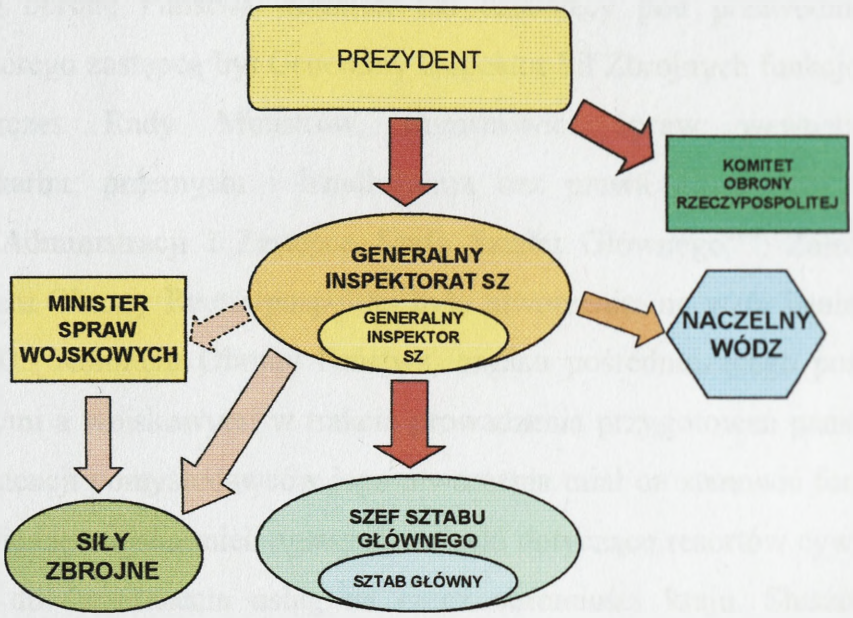
Art. 7. Stosownie do postulatów Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Minister Spraw Wojskowych:

a) stawia wnioski Prezydentowi Rzeczypospolitej co do obsady stanowisk Inspektorów Armii, Generałów do Prac przy Generalnym Inspektoracie Sił Zbrojnych, Szefa Sztabu Głównego, podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych, Dowódców dywizji, równorzędnych i wyższych;

b) obsadza stanowiska dowódców pułku, dowódców piechoty dywizyjnej oraz równorzędnych [...][97].

Z przedstawionych powyżej zakresów obowiązków i praw wynika, że Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 r., pomimo wszystko dokonywał uszczegółowienia kompetencji pomiędzy Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych a Ministrem Spraw Wojskowych. Należy powiedzieć, że o ile kompetencje Generalnego Inspektora opierające się w zasadniczych kwestiach na analogicznych zapisach dekretu z 6 sierpnia 1926 r. oraz konstytucji kwietniowej nie zostały w zasadzie zmienione, to kompetencje Ministra Spraw Wojskowych zostały znacząco uszczuplone. Co prawda pozostawione mu zostały kompetencje do dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju, jednak w bardzo wielu sprawach, włącznie ze sprawami personalnymi musiał on realizować sugestie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. W praktyce kompetencje Ministra sprowadzały się do koordynacji w resorcie spraw dotyczących zaopatrzenia wojsk, szkolenia rezerw i formowania nowych jednostek oraz dowodzenia wojska mi, ale tylko w obszarach tyłowych[98]. Pozycja Generalnego Inspektora zaś została ułożona bardzo wysoko. Był on podporządkowany i bezpośrednio odpowiedzialny przed Prezydentem Rzeczypospolitej, nie był już nawet w myśl dekretu formalnym podwładnym Ministra Spraw Wojskowych. Nie ponosił on także odpowiedzialności parlamentarnej, nie był uzależniony od Rządu, mógł natomiast stawiać rządowi postulaty w zakresie obronności (Rys. 10.).

[97] Tamże, dział III.
[98] J. Kunikowski, R. Rosa, L Wyszczelski, *Armia w systemie* ..., op. cit., s.39.



Rys. 10. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych ukształtowany dekretem Prezydenta z dnia 9 maja 1936 r.
źródło: opracowanie własne.

Wejście w życie Konstytucji Kwietniowej oraz dekretu z 12 maja 1936 r. miało również wpływ na funkcjonowanie Sztabu Głównego (Generalnego). Opublikowany dekret stanowił, iż Sztab Główny jest bezpośrednio podporządkowany Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych, jako organ jego pracy. Na podstawie wymienionych aktów prawnych został on pozbawiony realnego wpływu na dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi. Szef Sztabu Głównego wchodził co prawda w skład najwyższego kolegialnego organu kierującego obronnością państwa, jakim był Komitet Obrony Rzeczypospolitej, nie miał on jednak prawa głosu i był jedynie bezpośrednim wykonawcą poleceń Generalnego Inspektora[99]. Warto w tym miejscu powiedzieć kilka słów o wymienionym powyżej Komitecie Obrony Rzeczypospolitej, najwyższym kolegialnym organie kierującym obronnością Państwa. Dekret z 12 maja 1936 r. w Dziale IV ustanowił powstanie Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, do którego zakresu działania należało: rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony Państwa, ustalanie w tej dziedzinie wytycznych dla Rządu oraz koordynowanie prac

[99] L. Wyszczelski, *Miejsce, rola i kompetencje Sztabu Generalnego (Głównego) w systemie dowodzenia i kierowania Wojskiem Polskim w II Rzeczypospolitej* ,[w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego.., op.cit. s. 45.

przygotowujących obronę Państwa. Komitet ten działający pod przewodnictwem Prezydenta RP, którego zastępcą był Generalny Inspektor Sił Zbrojnych funkcjonował w składzie: Prezes Rady Ministrów, ministrowie: spraw wewnętrznych, zagranicznych, skarbu, przemysłu i handlu oraz bez prawa głosu Szef Sztabu Głównego, Szef Administracji i Zastępca Szefa Sztabu Głównego[100]. Założeniem powołania Komitetu Obrony Rzeczypospolitej było utworzenie, na wzór istniejącego w latach 1926-1935 Komitetu Obrony Państwa, organu pośredniczącego pomiędzy władzami cywilnymi a wojskowymi w trakcie prowadzenia przygotowań państwa do wojny. W myśl intencji pomysłodawców jego utworzenia miał on stanowić forum, na którym przedstawiciele wojska mieli zgłaszać wnioski dotyczące resortów cywilnych, a odnoszące się do świadczenia usług na rzecz obronności kraju. Słuszna idea utworzenia tego organu niestety nie została faktycznie spożytkowana, bowiem w przeciągu swojego funkcjonowania zdołał się zebrać prawdopodobnie tylko dwa razy[101].

Przedstawiona struktura organizacyjno-funkcjonalna naczelnych organów władzy państwowej i wojskowej w dziedzinie obronności Państwa pozostała już praktycznie niezmieniona aż do wybuchu II wojny światowej. Jej końcowym akcentem było wydanie w dniu 1 września 1939 roku dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi; organizacja naczelnych władz wojskowych; komisarze cywilni-od chwili mianowania Naczelnego Wodza, w którym wyznaczył na swojego następcę marszałka Śmigłego-Rydza[102].

7. Konkluzja

Oceniając zmiany, jakie zaszły w prawno-ustrojowym usytuowaniu Sił Zbrojnych wśród struktur organizacyjnych państwa w latach 1918 – 1939 należy je postrzegać zasadniczo w trzech etapach, warunkowanych uchwaleniem w dniu 17 marca 1921 roku Konstytucji Marcowej, dokonaniem w maju 1926 r. Przewrotu

[100] Dział IV Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu..., op. cit.
[101] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie* ...., op. cit., s.39.
[102] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi..., op. cit.

Majowego oraz przyjęciem przez Sejm w dniu 23 kwietnia 1935 r. Konstytucji Kwietniowej.

Władza nad Siłami Zbrojnymi w Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. była podzielona między władzę wykonawczą, którą sprawował Prezydent, a władzę ustawodawczą sprawowaną przez Sejm. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta w sprawie Sił Zbrojnych ograniczało się w praktyce do mianowania, na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, Naczelnego Wodza na wypadek wojny. To Minister Spraw Wojskowych stanowił główne ogniwo kierowania Siłami Zbrojnymi i on też, zarówno w czasie wojny, jak i w warunkach pokoju ponosił przed Sejmem odpowiedzialność za akty związane z dowództwem i kierownictwem wojskowym. Warto również zauważyć, iż żaden przepis konstytucji nie zakazywał pełnienia funkcji Ministra Spraw Wojskowych przez żołnierza zawodowego i wszyscy ministrowie tego okresu byli żołnierzami służby czynnej[103].

Przewrót Majowy diametralnie zmienił sytuację w zakresie uprawnień i prerogatyw osób zajmujących kluczowe stanowiska w państwie w sprawach obronności. Kluczowym znaczeniem były tutaj postanowienia dekretu Prezydenta RP z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowienia Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, na mocy którego to Prezydent Rzeczypospolitej otrzymywał szerokie pełnomocnictwa do kierowania obronnością państwa, w tym faktycznego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. W myśl przedmiotowego dekretu po raz pierwszy dokonano podziału kierownictwa nad Siłami Zbrojnymi na tzw. dwa tory: pokojowy i wojenny, dając przy tym wysoką pozycję Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych kosztem kompetencji Ministra Spraw Wojskowych.

Ostatnim etapem zmian w funkcjonowaniu systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych było uchwalenie konstytucji kwietniowej. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. znacznie ograniczyła udział władzy ustawodawczej w sprawowaniu władzy nad Siłami Zbrojnymi. Na czele Państwa i Sił Zbrojnych stał Prezydent piastując jednolitą i niepodzielną władze w tym zakresie. Prezydent, jako Najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych miał prawo do stanowienia

[103] W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 51.

o wojnie i pokoju, mógł zarządzać stan wojenny, a w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, w tym szczególnie w zakresie organizacji naczelnych władz wojskowych miał uprawnienia wydawania dekretów i decydowania o sposobie kontrasygnowania aktów wydawanych przez siebie jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych. Miał także prawo do mianowania i zwalniania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który dekretem był przewidziany na stanowisko Naczelnego Wodza. Za akty związane z dowództwem Naczelny Wódz odpowiadał przed Prezydentem, jako Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Konstytucja nie formułowała wymogu, aby Ministrem Spraw Wojskowych była osoba cywilna, natomiast wspomniany Dekret Prezydenta RP stanowił, iż Generalny Inspektor Sił Zbrojnych ma być generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza. Zapisy te powodowały, że stanowisko Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych było dominujące w strukturze obronnej, pomimo formalnych kompetencji Ministra Spraw Wojskowych do dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju[104].

Reasumując zaprezentowane w rozdziale relacje kompetencyjne należy stwierdzić, że doświadczenia wypływające z usytuowania Sił Zbrojnych II Rzeczypospolitej w strukturach władzy państwowej stanowić mogą z pewnością pomocny materiał przy wybieraniu modelu ich funkcjonowania w III Rzeczypospolitej. Cenne powinny być zarówno doświadczenia pozytywne, czyli te wszystkie rozwiązania, które się sprawdziły, udowadniając historycznie swoją przydatność, jak również te, które się nie sprawdziły, i przez to potwierdzają ich nieracjonalność do powielania w nowej rzeczywistości.

[104] Tamże, s. 53.

ROZDZIAŁ III. – ORGANIZACJA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Prawie pół wieku powojennej działalności Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej to niezaprzeczalnie temat godny wnikliwych oraz pogłębionych studiów i analiz. Nierozerwalnie z okresem tym związane jest funkcjonowanie Wojska Polskiego wraz z całym systemem kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Przedmiotem tych analiz i ocen powinny być realizowane zadania, kompetencje, uwarunkowania i czynniki, które decydowały o tym, że system ten spełniał taką, a nie inną rolę, miał taki a nie inny kształt organizacyjny. Dlatego zasadne wydaje się spojrzenie na system kompetencyjny MON okresu PRL przez pryzmat jego roli i miejsca w systemie obronnym państwa, w systemie dowodzenia siłami zbrojnymi oraz realizowanych zadaniach w szeroko pojętej obronności[105].

Rozwój struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i związanego z tym zakresu kompetencji naczelnych władz państwowych oraz władz Wojska Polskiego podporządkowany był wielu generalnym założeniom. Chodziło o stworzenie takich form strukturalnych i kompetencyjnych, które odpowiadałyby istocie budowanego nowego organizmu wojskowego, uwzględniającego przede wszystkim założenia ustrojowe kraju budującego fundamenty socjalizmu. Struktura organizacyjna wojska i jego władz naczelnych uwzględniać musiała więc własną specyfikę narodową, ale także w dużym stopniu wzory organizacyjne Armii Radzieckiej.

Działalność Ministerstwa Obrony Narodowej w latach 1944 – 1989/1990 wpisuje się w tradycje działalności polskiego Ministerstwa Obrony Narodowej w poszczególnych okresach historycznych na przestrzeni ponad 80 lat. Wydaje się, iż taka retrospekcja umożliwi nam lepsze i mam nadzieję pełne zrozumienie tego czym było, czym jest i czym powinno być Ministerstwo Obrony Narodowej wraz z całym systemem kierowania SZ. Takie spojrzenie na przedmiotowy problem pozwoli ponadto ustalić wszelkie uwarunkowania jego działalności i rozwoju. Siły Zbrojne

---

[105] H. Herman, *Sztab Generalny Wojska Polskiego w latach 1944 – 1990*, „Myśl Wojskowa" wydanie specjalne, Warszawa 2003, s. 133.

jako jeden z elementów systemu obronnego Państwa należą do kategorii zjawisk społecznych, które podlegają określonym przemianom, powodującym wyrastanie nowych zadań, do których realizacji musiały przystosować się różne instytucje w państwie, modyfikując swój kształt organizacyjny.

Biorąc pod uwagę wszelkie uwarunkowania prawne, polityczno-militarne, gospodarcze, społeczne oraz wykonywane zadania Ministerstwa Obrony Narodowej możemy wyróżnić następujące etapy i okresy jego działalności: pierwszy – to lata 1944 – 1947; drugi, lata 1947 – 1967; trzeci, najdłuższy obejmujący lata 1967 – 1989/1990.

1. Formowanie i kształtowanie sytemu organizacyjnego i kompetencyjnego Naczelnych Władz Wojskowych w latach 1944 –1947

Wydarzeniami, które wywarły poważny wpływ na powstanie i rozbudowę organów mających sprawować kierownictwo i kontrolę nad polskimi siłami zbrojnymi w początkowym okresie PRL było utworzenie, z inicjatywy Polskiej Partii Robotniczej w nocy z 31 grudnia na 1 stycznia 1944 r. Krajowej Rady Narodowej, wyzwolenie części ziem polskich spod okupacji niemieckiej oraz odradzanie się Państwa Polskiego na czele z organami władzy ludowej.

Aktem prawnym uruchamiającym proces kształtowania się systemu kompetencyjnego PRL była *ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, która powoływała kierownika resortu obrony narodowej w osobie generała broni Michała Roli – Żymierskiego oraz jego zastępcę generała dywizji Zygmunta Berlinga[106]. W tym samym dniu uchwalona została jednocześnie przez Krajową Radę Narodową *ustawa o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie*. Na mocy przedmiotowej ustawy KRN postanawiała przejąć zwierzchnią władzę nad Armia Polską w ZSRR, zjednoczyć Armię Ludową z Armią Polską w ZSRR, nadać jej nazwę Wojska Polskiego oraz co niezwykle istotne

---

[106] Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. Nr 1, poz. 1 z dnia 15 sierpnia 1944 r.).

powoływała do życia Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego w składzie: Naczelny Dowódca, dwaj jego zastępcy oraz dwaj członkowie Dowództwa[107]. W tym momencie zmieniała się rola Krajowej Rady Narodowej, która z dotychczasowej konspiracyjnej działalności wyłaniała się jako polityczna reprezentacja narodu – organ ustawodawczy i samorządowy na wyzwolonych terenach Rzeczypospolitej Polskiej[108]. W myśl cytowanej ustawy Krajowej Radzie Narodowej przysługiwały obszerne kompetencje, również w dziedzinie szeroko rozumianej obronności. Do jej prerogatyw należało między innymi: planowanie i ustalanie budżetu, stanu liczebnego wojska, powoływanie i odwoływanie organów wykonawczych, tj. członków PKWN oraz Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego, uchwalania w drodze ustaw nadzwyczajnych takich aktów polityczno-prawnych jak: wypowiadanie wojny, zawieranie pokoju czy wprowadzanie stanu wojennego. Tak więc Krajowa Rada Narodowa, jako organ ustawodawczy, miała możliwość kontrolowania sił zbrojnych poprzez regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa i obronności Państwa, zakres kompetencyjny Ministra Obrony Narodowej oraz strukturę organizacyjną i podporządkowanie armii; ustalanie budżetu, obsadę stanowisk w resorcie obrony narodowej oraz wprowadzanie stanów nadzwyczajnych i wykorzystanie armii w celu ich zabezpieczenia.

Usankcjonowaniem wymienionych powyżej kompetencji KRN było wydanie w dniu 11 września 1944 r. *ustawy o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej*. Zgodnie z postanowieniami, które były zawarte w Konstytucji z 17 marca 1921 r. oraz w *ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych* Przewodniczącemu (po zmianie ustawy, Prezydentowi) Krajowej Rady Narodowej przysługiwały wszystkie uprawnienia Marszałka Sejmu, który jednocześnie zastępował Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z tytułu sprawowania zastępstwa Prezydent Krajowej Rady Narodowej oprócz tego, że podpisywał ustawy, wydawał rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia, był także Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Państwa, przy czym zwierzchnictwo sprawował przez

---

[107] Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie (Dz. U. Nr 1, poz. 2 z dnia 15 sierpnia 1944r.).

[108] Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22 z dnia 20 września 1944 r.).

Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego[109]. Z przedstawionej powyżej analizy tych dwóch aktów prawnych wynika, że Krajowa Rada Narodowa oraz jej Przewodniczący, jako instytucje cywilne sprawowały kontrolę cywilną nad siłami zbrojnymi. Oczywiście nie można zapominać w jakich uwarunkowaniach politycznych kontrola ta była sprawowana, nie mniej jednak z prawnego punktu widzenia pozory demokratycznej i cywilnej kontroli nad armią starano się zachowywać.

Zgoda Stalina na przekształcenie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej przesądziła o kierunku rozwoju sytuacji w kraju i zrodziła nową jakość w funkcjonowaniu Ministerstwa Obrony Narodowej. Na podstawie *ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej* w skład Rządu weszli Prezes Rady Ministrów, 2 wicepremierów oraz 15 ministrów poszczególnych resortów z Ministrem Obrony Narodowej wymienionym zaraz na pierwszym miejscu po wicepremierach. Oprócz podkreślenia rangi Ministerstwa Obrony Narodowej taki zapis świadczył także o sprawowanej kontroli rządu nad Ministerstwem Obrony Narodowej, tym bardziej, że minister tego resortu był jednocześnie członkiem rządu[110]. Należy przy tym podkreślić, iż stanowisko Naczelnego Dowódcy WP było połączone z funkcją kierownika resortu obrony PKWN, a następnie Ministra Obrony Narodowej Rządu Tymczasowego. Usytuowanie takie mogło rodzić pewne perturbacje, gdyż generał Michał Żymierski jako kierownik resortu podlegał przewodniczącemu PKWN, później Prezesowi Rady Ministrów Rządu Tymczasowego RP, natomiast jako Naczelny Dowódca podlegał przewodniczącemu KRN, później jej Prezydentowi. Warto zaznaczyć, że w zakresie uprawnień kierownika resortu ON leżało zgłaszanie projektów uchwał, dekretów w odniesieniu do rozwoju Sił Zbrojnych i obronności państwa. Ich realizacja odbywała się za pośrednictwem instytucji centralnych Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (NDWP). Minister Obrony Narodowej posiadał prawo wydawania, samodzielnie lub w porozumieniu z innymi ministrami resortów, rozporządzeń i innych aktów prawnych dotyczących wojska i toczącej się wojny.

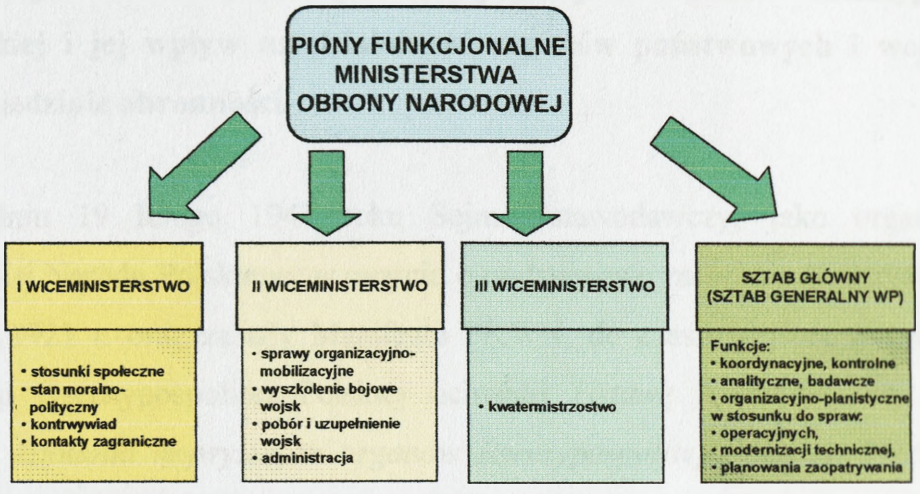
---

[109] Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. Nr 5,, poz. 23 z dnia 20 września 1944 r.).

[110] A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi RP*, Warszawa 1998, s. 31.

W takim stanie prawnym Siły Zbrojne wkraczały w pokojowy etap swojej działalności. Zakończenie działań wojennych postawiło przed kierownictwem Państwa oraz Wojska Polskiego szereg nowych zagadnień do rozwiązania w dziedzinie wojskowej, szczególnie w zakresie budowania systemu dowodzenia i bieżącego kierowania działalnością sił zbrojnych w warunkach pokojowych. Na pierwszy plan wysuwała się tutaj potrzeba powołania nowej struktury Ministerstwa Obrony Narodowej. Utworzone w czasie wojny i działające jeszcze w okresie powojennym Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego, które faktycznie spełniało rolę ministerialną ułatwiło w późniejszym okresie ukształtowanie Ministerstwa Obrony Narodowej. Na mocy uchwały Rządu Tymczasowego oraz rozkazu Naczelnego Dowódcy WP z dnia 18 kwietnia 1945 r. powołano Ministerstwo Obrony Narodowej, którego strukturę dostosowano do potrzeb pokojowej organizacji wojsk i zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W skład Ministerstwa wchodziły trzy zasadnicze piony funkcjonalne. I Wiceministerstwo, które odpowiadało za całokształt stosunków społecznych w Siłach Zbrojnych, stan moralno-polityczny, kontrwywiad, współpracę ze społeczeństwem i kontakty zagraniczne. Ukształtowanie pozycji tego Wiceministerstwa było specyficzne dla polskich warunków. Zakres kompetencji, miejsce organów partyjno-politycznych i informacji oraz służby sprawiedliwości służyły realizacji dyrektywy Komitetu Centralnego partii i jej linii politycznej. II Wiceministerstwo Obrony Narodowej zajmowało się przede wszystkim sprawami organizacyjno-mobilizacyjnymi i wyszkolenia bojowego wojsk, poborem, uzupełnieniem wojsk oraz innymi sprawami administracyjno-wojskowymi. III Wiceministerstwo obejmowało sprawy kwatermistrzowskie[111]. Piony funkcjonalne Ministerstwa Obrony Narodowej pokazano na Rys.11.

[111] H. Herman, *Warunki polityczno-militarne powołania i funkcjonowania Sztabu Generalnego WP* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s. 208.



Rys.11. Piony funkcjonalne Ministerstwa Obrony Narodowej
źródło: opracowanie własne.

W tak skonstruowanym Ministerstwie Obrony Narodowej ukształtowała się dość mocna rola i miejsce Sztabu Głównego, przekształconego rozkazem Naczelnego Dowódcy WP z dnia 18 lipca 1945 roku w Sztab Generalny WP. W początkowym okresie funkcjonowania Sztab Generalny WP był tylko rozszerzoną wersją Sztabu Głównego, jednak z upływem czasu w istotnej mierze przejął funkcje koordynacyjne, kontrolne, analityczne, badawcze oraz organizacyjno-planistyczne w odniesieniu do spraw operacyjnych, modernizacji technicznej i planowanego zaopatrzenia Wojska Polskiego. Sztab Generalny WP reprezentował w rzeczywistości ideę centralizacji i był jedynym sztabowym organem koordynującym i planującym w skali ogólnej Wojska Polskiego.

Proces kształtowania się struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej i jego relacji z organami władzy państwowej był zjawiskiem ciągłym, a istotnym wydarzeniem dla jego dalszej działalności było ogłoszenie 19 lutego 1947 r. Ustawy Konstytucyjnej *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*.

2. Zasadnicze postanowienia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej i jej wpływ na działalność organów państwowych i wojskowych w dziedzinie obronności.

W dniu 19 lutego 1947 roku Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. oraz zasady Manifestu PKWN, do czasu wejścia w życie nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił *Ustawę Konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*. Przedmiotowa Ustawa Konstytucyjna w swojej treści sporo uwagi poświęcała problematyce obronności Państwa, w tym kompetencjom w tej dziedzinie najwyższych organów RP. Najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z ustawą były: w zakresie władzy ustawodawczej – Sejm Ustawodawczy; w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Ministrów i Rząd Rzeczypospolitej; w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy.

W rozważaniach nad omawianą problematykę warto bliżej przyjrzeć się zakresom kompetencji poszczególnych organów władzy w dziedzinie kierowania obronnością Państwa.

Do zadań Sejmu w sferze obronności oraz kontroli nad Siłami Zbrojnymi należało: określenie w przyszłej konstytucji roli oraz miejsca Sił Zbrojnych w państwie, a także wskazanie organów właściwych w sferze kierowania i kontroli nad armią wraz z ich kompetencjami; sprawowanie kontroli nad działalnością rządu, w tym Ministra Obrony Narodowej; ustalanie podstawowych kierunków polityki państwa, w tym kierunków rozwoju i organizacji Sił Zbrojnych. Ponadto kontrola sejmu nad armią przejawiała się także określaniem wielkości budżetu obrony narodowej. Wydaje się więc, że władza ustawodawcza posiadała w tym okresie wszelkie atrybuty do sprawowania demokratycznej, jeśli w tym czasie możemy w ogóle mówić o takowej, kontroli nad armią[112].

---

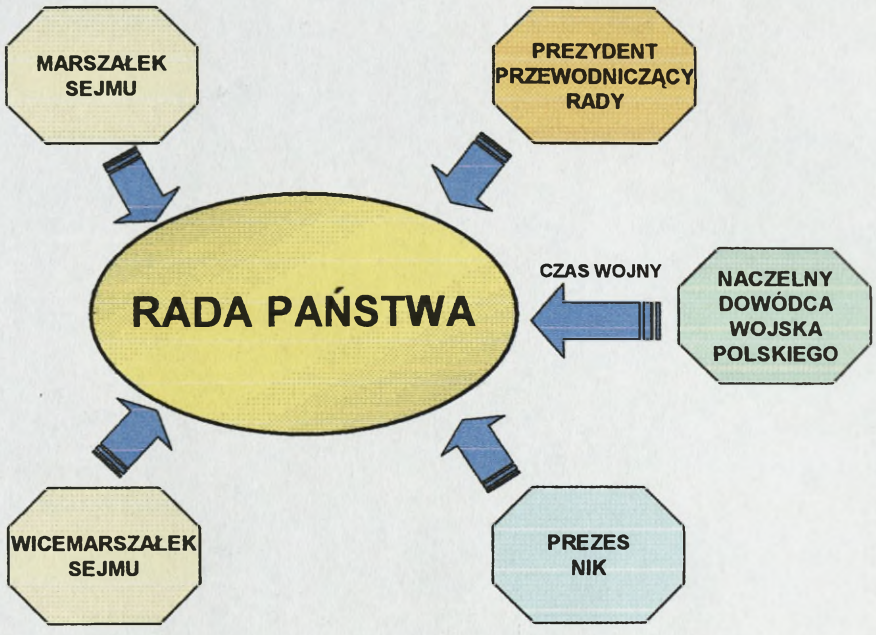
[112] art. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R.P. Nr 18, poz. 71); A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, op. cit. s. 32.

Zakres kompetencyjny władzy wykonawczej dotyczący sprawowania kontroli i kierowania Siłami Zbrojnymi był następujący.

W stosunku do Prezydenta Rzeczypospolitej, w myśl art. 13 ustawy *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej* miały zastosowanie przepisy Konstytucji z 17 marca 1921 r. Zgodnie z tymi przepisami, wyczerpująco prezentowanymi w poprzednim rozdziale dysertacji, Prezydent RP był najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, nie mógł jednak sprawować naczelnego dowództwa. Naczelnego Wodza na czas wojny mianował Prezydent na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Obrony Narodowej, który za akty prawne związane z dowództwem Sił Zbrojnych w czasie wojny odpowiadał przez Sejmem. Ponadto Prezydent mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów, w tym Ministra Obrony Narodowej[113].

Jakościowo nową instytucją ustroju Polski było ustanowienie Rady Państwa, jako kolegialnego organu władzy wykonawczej. Organ ten był w pewnym sensie kontynuatorem byłego Prezydium KRN, gdyż prerogatywy tej instytucji przejmowała właśnie Rada Państwa. Należały do nich w szczególności sprawowanie nadzoru nad rządem i Najwyższą Izba Kontroli, kompetencje podejmowania uchwał w zakresie wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego na wniosek Rady Ministrów, a także wyrażanie zgody na pobór rekruta w okolicznościach nie uchwalenia ustawy w tej kwestii przez sejm. W skład Rady Państwa wchodzili: Prezydent RP jako przewodniczący, Marszałek i wicemarszałek Sejmu Ustawodawczego oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli. W czasie wojny w skład Rady Państwa wchodził również Naczelny Dowódca Wojska Polskiego[114] (Rys. 12).

[113] Art. 13 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju..., op. cit.
[114] Tamże, art. 15 i 16.



Rys.12. Skład Rady Państwa
źródło: opracowanie własne.

Kolejnym organem wykonawczym mającym duży wpływ na działalność resortu obrony narodowej i Sił Zbrojnych był rząd. Na czele rządu stał Prezes Rady Ministrów, pod przewodnictwem którego ministrowie tworzyli Radę Ministrów. Podobnie jak w przypadku Prezydenta RP do rządu miały zastosowanie odpowiednie przepisy Konstytucji z 17 marca 1921 r. W zakresie kierowania sprawami obronności Prezes Rady Ministrów stawiał wniosek do Prezydenta o mianowanie i odwołanie ministrów, w tym Ministra Obrony Narodowej oraz w sprawie obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych. Dodatkowo Rada Ministrów przedstawiała wniosek do Prezydenta w sprawie Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Państwa, rekomendowanego przez Ministra Obrony Narodowej[115].

Reasumując postanowienia prezentowanej ustawy należy stwierdzić, iż w zasadniczych kwestiach nawiązywała ona w sprawach obronności Państwa bezpośrednio do zapisów Konstytucji Marcowej. Prezydent sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi musiał się liczyć z dużymi kompetencjami rządu oraz nowego organu - Rady Państwa, której zresztą był przewodniczącym. Ogólne kierownictwo

[115] Tamże, art. 17, 18 i 19.

obronnością Państwa, w tym także nadzór nad Siłami Zbrojnymi sprawowała Rada Ministrów. Kierowniczym organem Sił Zbrojnych był Minister Obrony Narodowej, w randze wicepremiera i podległe mu Ministerstwo. W skład Ministerstwa wchodziły wyspecjalizowane, wymienione wcześniej piony funkcjonalne i instytucje, których skład i ilość w różnych okresach ulegały zmianie[116]. Strukturę organizacyjną Ministerstwa Obrony Narodowej w 1948 r. przedstawia Załącznik Nr 5.

Na przełomie 1948 i 1949 roku znaczącą rolę w systemie kierowania obronnością państwa i dowodzenia SZ począł odgrywać Sztab Generalny WP, któremu przypisano rolę głównego organu dowodzenia Ministra ON, rozległe kompetencje oraz wyłączne prawo Szefa Sztabu Generalnego do wydawania zarządzeń w imieniu Ministra. Szef Sztabu podlegając bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej kierował Sztabem Generalnym WP, do którego podstawowych zadań należało: opracowywanie planów obrony państwa, koordynacja działalności resortów cywilnych i urzędów centralnych na rzecz SZ, opracowywanie koncepcji i planów w zakresie składu i stanu Sił Zbrojnych, kontrola gotowości bojowej, koordynowanie współpracy z armiami sojuszniczymi oraz wypełnianie funkcji Ministra ON w odniesieniu do wywiadu i wojskowej służby zagranicznej[117]. Rangę Sztabu Generalnego WP w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej podniosło także powierzenie w grudniu 1949 r. ówczesnemu Szefowi Sztabu Generalnego WP gen. broni W. Korczycowi teki Wiceministra Obrony Narodowej. Wysoka pozycja Sztabu Generalnego WP ukształtowana na przełomie lat 40 i 50 tych utrzymała się w zasadzie przez cały okres funkcjonowania PRL. Sztab Generalny WP w wyniku przeformowania z dniem 15 listopada 1951 r. funkcjonował w następującej strukturze organizacyjnej: Kierownictwo, Zarząd I Operacyjny, Zarząd II Wywiadowczy, Zarząd III Łączności, Zarząd IV Komunikacji Wojskowej, Zarząd V Łączności Specjalnej, Zarząd VI Organizacyjny, Zarząd VII Planowania Materiałowego. Zarząd VIII Uzupełnień i Służby Wojskowej, Zarząd IX Topograficzny, Zarząd X Mobilizacyjny, Zarząd XI Studiów Doświadczeń Wojennych, Zarząd XII Planowania Uzbrojenia, Sprzętu

---

[116] J. Babula, *Wojsko Polskie 1945 1989. Próba analizy operacyjnej*, Warszawa 1998, s.53.

[117] H. Herman, *Zmiany w strukturach organizacyjnych i obszarach zainteresowań problemowych Sztabu Generalnego WP* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s. 219.

Techniczno-Bojowego i Zasobów Materiałowych, Oddział Szkolenia poza Wojskiem oraz Wydział Administracyjno-Gospodarczy.

Początki tworzenia się systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej u zarania PRL nie przebiegał zupełnie bezkonfliktowo. Interesującym przykładem ścierania się różnych koncepcji organizacji wojska i jego władz naczelnych był *projekt ustawy o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych na czas pokoju* przygotowany w 1947 r. na posiedzenie Sejmu.

Według założeń autorów projekt ten miał zastąpić ustawę z 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie oraz dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju. Projekt przedmiotowej ustawy w swym założeniu nawiązuje do typowego dla organizacji SZ przed 1939 r. rozbicia kierowania obronnością na „tor pokojowy" i „tor wojenny". Zgodnie z projektem „tor wojenny" reprezentować miał Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, nadający główne kierunki pracom przygotowawczym do obrony państwa. W szczególności Generalny Inspektor za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej przedstawiać miał rządowi postulaty w dziedzinie obrony Państwa, przygotowywać plany operacyjne i mobilizacyjne, sprawować kontrolę w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego sił zbrojnych Państwa. Ponadto Generalny Inspektor posiadałby uprawnienia do stawiania Ministrowi Obrony Narodowej wiążących postulatów w zakresie obsady stanowisk służbowych od dowódcy pułku wzwyż. Generalny Inspektor mianowany i zwalniany przez Prezydenta RP przewidziany był do piastowania funkcji Naczelnego Dowódcy w czasie wojny i z tego też tytułu posiadał prerogatywy, które mogły wydawać się zwierzchnie nawet wobec Ministra Obrony Narodowej. W projekcie zgłoszonym do Sejmu funkcja Generalnego Inspektora została w zasadzie skopiowana ze struktury organizacji władz wojskowych schyłkowego okresu międzywojennego[118]. Zważywszy na okoliczności zgłoszenia wymienionych propozycji, w czasie nacechowanym walką

[118] K. Frontczak, *Siły Zbrojne Polski Ludowej*, Warszawa 1974, s. 98.

polityczną o kształt nowego Państwa, projekt można uznać za bardzo odważny i pokazujący, iż okres ten nie był jak do niedawna sądzono czasem idealnej zgody w dziedzinie kształtowania się organizacji najwyższych władz wojskowych.

W projekcie przedmiotowej ustawy zakładano ponadto, ze Szefa Sztabu Generalnego WP oraz wiceministrów obrony narodowej mianować i zwalniać będzie Rada Państwa na wniosek Ministra Obrony Narodowej po uzgodnieniu z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych. Minister Obrony Narodowej w swoim zakresie działania dowodzić miał i dysponować bezpośrednio Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, kierować administracją armii, sprawami personalnymi, reprezentować na forum rządu sprawy obrony państwa oraz zgodnie z dyrektywami Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i referować zgłaszane przez niego wnioski i postulaty[119].

Powyższy projekt został odrzucony przez Sejm. Zarzucano mu przede wszystkim próbę niewłaściwej adaptacji wzorców okresu międzywojennego do nowej rzeczywistości. Mimo, że projekt przewidywał możliwość łączenia funkcji Generalnego Inspektora z funkcją Ministra Obrony Narodowej to zdaniem przeciwników ustawy rozbijał jednolity system dowodzenia, odrywając od całości organizmu wojskowego Sztab Generalny WP tworząc drugi organ - Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych.

Projekt ustawy, choć nie wszedł w życie jest interesujący w swej treści jako przejaw ścierania się różnych poglądów i koncepcji organizacji wojska i jego władz naczelnych. Nie przyjęcie żadnego z jego elementów było przede wszystkim wyrazem krytycznego spojrzenia na to wszystko co wiązało się z okresem przedwojennym.

Warto przy tym podkreślić, iż w strukturze organizacyjnej sił zbrojnych przełomu lat 40 i 50 tych znaczną część wzorców dostarczały rozwiązania radzieckie, które nie zawsze znajdowały rzesze zwolenników. Wiązało się to głównie z próbą upartyjnienia struktur wojska. Szczególna była tutaj rola I Wiceministerstwa. Na jego określenie wywarła duży wpływ sytuacja polityczna kraju, a przede wszystkim system kierownictwa partyjnego Wojskiem Polskim sprawowany przez władze naczelne partii. Zastępca Naczelnego Dowódcy WP, I Wiceminister, generał dywizji Marian Spychalski, skierowany przez kierownictwo Polskiej Partii Robotniczej do pracy

[119] Tamże.

w Wojsku Polskim był przed tymże kierownictwem odpowiedzialnym za realizację linii politycznej w WP. Wpływ I Wiceministra na sprawy wojska umacniał ponadto fakt przewodniczenia przez niego obradom zespołu partyjnego MON, w skład którego wchodzili obok Ministra i wiceministrów: Szef Departamentu Personalnego, Szef Głównego Zarządu Polityczno-Wychowawczego oraz Szef Głównego Zarządu Informacji. Atmosferę konfliktów pogłębiała także sprawa obsadzania oficerów radzieckich na wielu stanowiskach w aparacie naczelnych władz Wojska Polskiego.

3. Formowanie systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej pod wpływem postanowień Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.

Kolejnym doniosłym wydarzeniem dla Polski, w tym również i dla Sił Zbrojnych było ustanowienie w dniu 22 lipca 1952 r. *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy*. Konstytucja PRL w wersji przyjętej w dniu 22 lipca regulowała, oprócz podstawowych spraw, które powinny być przedmiotem regulacji ustawy zasadniczej także kompetencje władz państwowych w dziedzinie obronności. Należy jednak podkreślić, że kompetencje władz państwowych odnośnie Sił Zbrojnych zostały ustalone w sposób dość zwięzły. Nie sprecyzowano przede wszystkim, jak miało to miejsce w dotychczasowych ustawach konstytucyjnych, organu (osoby) sprawującej zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi.

W rozdziale I – Ustrój polityczny – został umieszczony artykuł, w którym czytamy, iż *Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju*[120]. Sejm PRL, będąc najwyższym organem władzy państwowej, korzystając z uprawnień w zakresie uchwalania ustaw oraz sprawowania kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej miał formalne kompetencje do uchwalania ustaw regulujących działalność Sił Zbrojnych oraz sprawowania nad nimi

[120] Art. 6 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z dnia 23 lipca 1952 r.).

kontroli[121]. Sejm poprzez swoją działalność określał akty prawne dotyczące struktury organizacyjnej i kierunku rozwoju Sił Zbrojnych, a także wysokości budżetu przeznaczonego na funkcjonowanie armii. Wyraziście sformułowana była kompetencja Sejmu do uchwalania postanowienia o stanie wojny, które zgodnie z art. 28 ust. 1 mogło być powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Polską Rzeczypospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Szczególną formę kontroli Sejmu w stosunku do rządu sprawowały sejmowe komisje resortowe. Do zadań Komisji Obrony Narodowej należało: wysłuchiwanie sprawozdań i informacji Ministra Obrony Narodowej, jego zastępców, szefów poszczególnych instytucji centralnych resortu obrony narodowej; przeprowadzanie analizy działalności całego resortu lub poszczególnych jego komórek organizacyjnych; a także rozpatrywanie spraw związanych z wprowadzaniem w życie oraz wykonaniem ustaw i uchwał Sejmu[122]. Leszek Garlicki zauważa, iż z konstytucyjnej deklaracji, że Sejm zajmuje pozycję najwyższego organu władzy państwowej wynikało domniemanie, że parlamentowi przysługują wszelkie zwierzchnie uprawnienia wobec pozostałych organów państwowych we wszystkich dziedzinach ich działalności. W tym znaczeniu także sprawy w zakresie Sił Zbrojnych podlegały formalnie pełnej kontroli i decyzji parlamentu ponieważ ustawa zasadnicza przyznawała mu możliwość oddziaływania na działalność organów państwowych kierujących sprawami obronności. W rzeczywistości, w wyniku znacznego osłabienia roli parlamentu nie korzystał on ze swych formalnych kompetencji i nie angażował się w sprawy Sił Zbrojnych i obronności[123]. Omawiając pozycję Sejmu w dziedzinie sprawowania kontroli nad Siłami Zbrojnymi nie można zapomnieć o prerogatywach kolejnego organu władzy państwowej. Rada Państwa, będąc odrębnym organem władzy podległym Sejmowi posiadała uprawnienia związane z obronnością Państwa. W myśl art. 25 ust. 1 pkt 8 Radzie Państwa przysługiwały kompetencje do obsadzania stanowisk cywilnych i wojskowych, przewidzianych ustawami. Dotyczyło to w szczególności mianowania

---

[121] Tamże, art. 15.
[122] A. Żebrowski, *Kontrola cywilna. ..*, op. cit., s. 34.
[123] L. Garlicki, *Parlament a sprawy obronności w Polsce*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" 1993, Nr 2 (8), s. 34; W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit. s. 54.

żołnierzy na pierwszy stopień wojskowy oraz stopień generała. Rada Państwa mogła również wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium kraju, jeśli wymagał tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo Państwa. Z tych samych powodów mogła ona również ogłosić częściową lub powszechną mobilizację[124]. Naczelnym organem administracji państwowej mającym uprawnienie w sprawach obronności była Rada Ministrów, która jako zarządzający organ władzy państwowej sprawowała ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz określała corocznie kontyngent obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej[125]. Ponadto Rada Ministrów miała formalny obowiązek zdawania sprawozdania ze swojej działalności przed Sejmem i ponoszenia za nią odpowiedzialności, w tym za działalność w sferze obronności. Poza tym Rada Ministrów czuwała nad wykonaniem budżetu państwa przez poszczególne resorty. Taki zakres kompetencyjny pozwalał Radzie Ministrów na udział w sprawowaniu kontroli i nadzoru nad Siłami Zbrojnymi. Zgodnie z art. 33 Konstytucji określonymi działami administracji państwowej kierowali ministrowie. Obroną narodową, jako jednym z tych działów kierował Minister Obrony Narodowej. Konstytucja nie stawiała jakichś szczególnych warunków, jakim miałby odpowiadać Minister Obrony Narodowej oraz szczególnych warunków podległości w strukturze administracji państwowej. We wspomnianym powyżej art. 33 zakres działania wszystkich ministrów, w tym Ministra Obrony Narodowej miały określać ustawy. Takiej ustawy, która częściowo określała kompetencje Ministra Obrony Narodowej doczekaliśmy się dopiero w 1967 r. po uchwaleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony narodowej. Postanowienia i zapisy przedmiotowej ustawy zostaną omówione w kolejnym podrozdziale.

Analizując kształtowanie się organów władzy państwowej i ich rolę w sprawowaniu kierownictwa nad siłami zbrojnymi nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o Komitecie Obrony Kraju. Komitet Obrony Kraju, w niektórych państwach występujący jako Rada Obrony Kraju lub Rada Bezpieczeństwa Narodowego, znany zresztą wcześniej z okresu Polski międzywojennej i omawiany w niniejszej dysertacji,

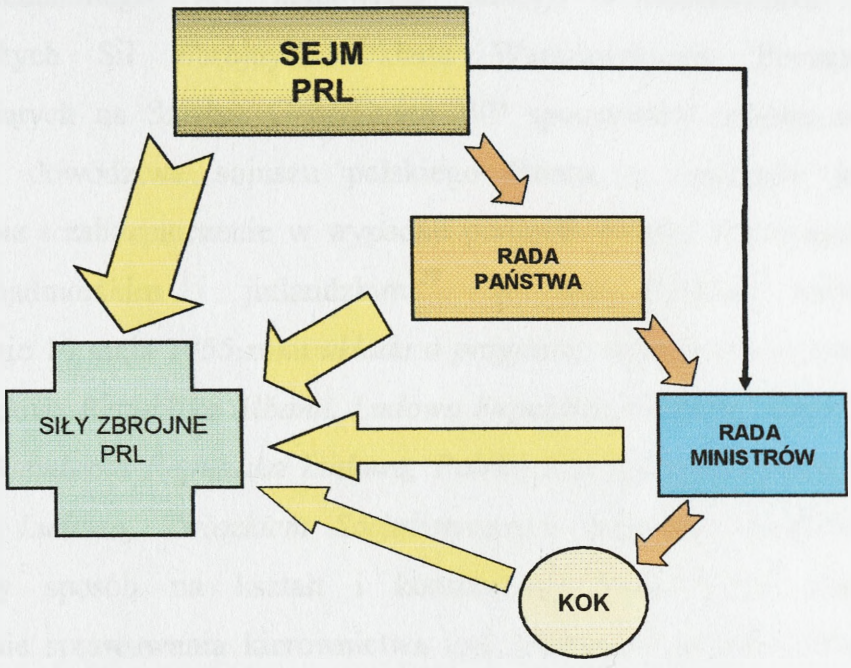
[124] Art. 28 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, op. cit.
[125] Tamże, art. 32 pkt 10.

to kolegialny organ istniejący w większości państw, który kieruje sprawami kompleksowej obrony Państwa, zarówno w obliczu zagrożenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego pod przewodnictwem szefów państw lub szefów rządów. W skład Komitetu (Rady) wchodzili przeważnie: ministrowie obrony narodowej, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, finansów oraz szefowie sztabów generalnych, sztabów rodzajów sił zbrojnych, a także przedstawiciele innych resortów, których działalność mogła mieć istotny wpływ na stan obronności danego kraju[126].

W celu wykonywania zadań wynikających z postanowień art. 32 pkt 10 Konstytucji, uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów powołano pierwszy w Polsce Ludowej kolegialny organ kierowania przygotowaniami obronnymi, organem tym był powołany w dniu 21 grudnia 1955 r. Komitet Obrony Kraju, w którego skład wszedł jako zastępca przewodniczącego m.in. wiceprezes Rady Ministrów - Minister Obrony Narodowej. Istnienie tej instytucji nie było jednak zbyt długie bowiem po niecałych dwóch latach działalności został on 2 listopada 1957 r. rozwiązany. Ponownie Komitet Obrony Kraju – faktycznie Komitet Rady Ministrów ds. Obrony Kraju, a wraz z nim Sekretariat KOK powołano do życia uchwałą Rady Ministrów Nr 66 z dnia 18 lutego 1959 roku. Do zakresu działania KOK należało w szczególności: ustalanie generalnych założeń dotyczących obrony Państwa; kierowanie całokształtem spraw dotyczących obronności kraju – w tym również Sił Zbrojnych; wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie, w tym kierunków rozwoju armii, a także ustalanie założeń organizacyjnych Sił Zbrojnych. Pomimo realizacji przez KOK powyższych zadań należy podkreślić nadrzędny charakter Rady Ministrów wobec KOK. Wynikało to przede wszystkim z faktu usytuowania KOK jako organu Rady Ministrów. Rada Ministrów powoływała zastępców przewodniczącego, członków i sekretarza KOK, ustalała zasady i tryb jego działania, a przewodniczący i pozostali członkowie KOK zobowiązania byli realizować decyzję Rady Ministrów. Należy podnieść, ze Komitet Obrony Kraju na przestrzeni lat swojego funkcjonowania przechodził wiele przeobrażeń zarówno pod względem nazewnictwa, składu, kompetencji jak i zwierzchnictwa. Przeobrażenia te zostaną przestawione w dalszej części dysertacji.

[126] A. Żebrowski, *Kontrola cywilna ...*, op. cit. s. 36.

System kompetencyjny MON ukształtowany po uchwaleniu konstytucji 1952 r. przedstawia Rys. 13.



Rys. 13. System kompetencyjny MON ukształtowany uchwaleniem Konstytucji 1952 r.
źródło: opracowanie własne.

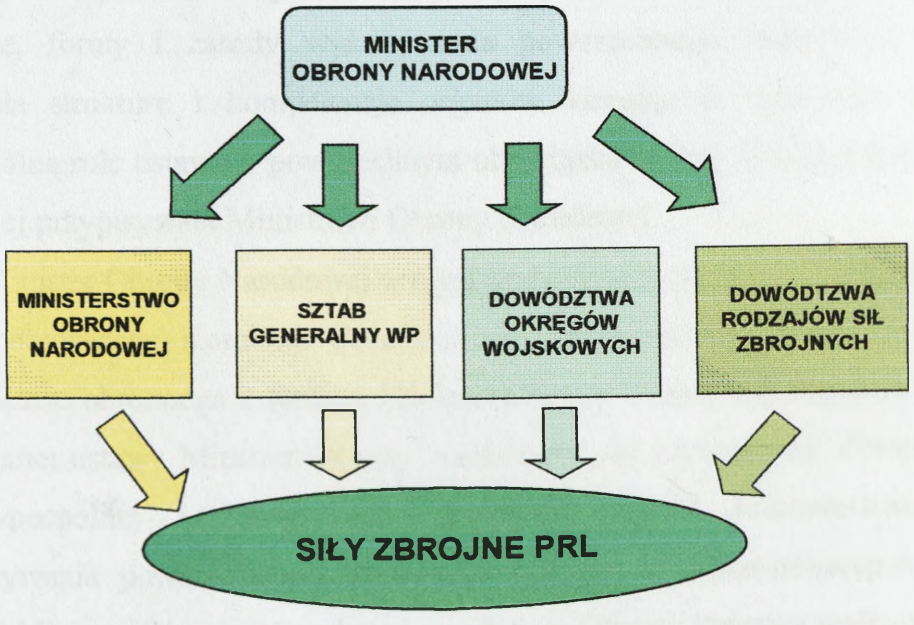
Omawiając miejsce, znaczenie oraz rolę różnych organów władzy państwowej i wojskowej w dziedzinie kierowania obronnością Państwa, działających w oparciu o ustalenia Konstytucji z 1952 r., nie można pominąć kluczowego organu dowodzenia Siłami Zbrojnymi, jakim był w tym czasie Sztab Generalny WP. Sztab Generalny WP był częścią naczelnych władz wojskowych. Fakt ten rzutował na jego miejsce, rolę oraz kompetencje. Działalność Sztabu Generalnego WP w tym okresie była bardzo zróżnicowana. Tworzony od podstaw Sztab Generalny WP podejmował realizację najważniejszych zadań stojących wówczas przed Siłami Zbrojnymi. Doskonaląc swoją strukturę organizacyjną, bazując na strukturze ukształtowanej w roku 1951, Sztab Generalny WP podejmował działania w zakresie: opracowywania planów użycia Sił Zbrojnych na wypadek wojny, opracowania nowej organizacji wojsk, stworzenia jednolitego systemu dowodzenia, szkolenia i zaopatrywania wojsk, a także stworzenia planów ochrony granic oraz zagospodarowania Ziem Odzyskanych. Po przystąpieniu Polski do Układu Warszawskiego w dniu 14 maja 1955 r. na Sztab Generalny WP

spadły nowe obowiązki wynikające z tego faktu. Nowe zasady współdziałania z armiami sojuszniczymi w ramach układu spowodowały wprowadzenie do etatu Sztabu Generalnego WP stanowiska Stałego Przedstawiciela przy Sztabie Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego. Począwszy od lat sześćdziesiątych na Sztabie Generalnym WP spoczywało zadanie wydzielenia do dyspozycji dowództwa sojuszu polskiego frontu, a następnie jego żywienie, uzupełnianie i zabezpieczenie w wypadku podjęcia działań zaczepnych na kierunku północno-nadmorskim i jutlandzkim[127]. W tym miejscu warto podkreślić, iż powołanie 14 maja 1955 roku *układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecka Republika Ludową, Polską Rzeczypospolitą Ludową, Rumuńska Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich* zaważyło w znaczący sposób na kształt i kompetencje narodowych organów władzy w dziedzinie sprawowania kierownictwa nad Siłami Zbrojnymi. Układ Warszawski stanowił organizację polityczno-wojskową działającą według jednolitej doktryny wojennej, ustalonych zasadach planowania strategicznego oraz dowodzenia. Wszystkie główne stanowiska kierownicze w tym pakcie należały do przedstawicieli Armii Radzieckiej. System kierowania układem nie przewidywał kadencyjności na poszczególnych stanowiskach w kierownictwie sojuszu, czy też równoprawnego udziału przedstawicieli państw – sygnatariuszy w obsadzie kluczowych stanowisk. Od tego momentu Wojsko Polskie, które stało się drugą pod względem wielkości, potencjału wojskowego i możliwości operacyjnych armią układu, zobligowane zostało do oficjalnego wypełniania dyrektyw, wytycznych i rozkazów kierownictwa radzieckiego, które jak już wspomniano stanowiło trzon kierownictwa Układu Warszawskiego. Przez 36 lat członkostwa w Układzie Warszawskim zadaniom Sojuszu podporządkowana była zasadnicza część działalności Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym zwłaszcza Sztabu Generalnego WP, dowództw, sztabów i wojsk. Doktryna wojenna, infrastruktura obronna kraju, wyszkolenie i gotowość bojowa

[127] E. Nalepa, *Sztab Generalny WP w latach 1945-1995*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 1999, s. 63.

w pierwszej kolejności służyć miały spełnianiu rekomendowanych przez radzieckie kierownictwo priorytetów obronnych.

Ukształtowana do połowy lat sześćdziesiątych struktura kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej zapewniała generalnie sprawne kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi. W okresie pokoju Siłami Zbrojnymi dowodził Minister Obrony Narodowej w jednolitym systemie, który obejmował Ministerstwo, Sztab Generalny WP, dowództwa okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych, wojewódzkie i powiatowe sztaby wojskowe oraz jednostki układu terytorialnego[128]. W latach tych Sztab Generalny WP pozostawał najważniejszym organem dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi. Jego wiodąca rola charakteryzowała się przede wszystkim: opracowywaniem założeń strategiczno-operacyjnych obrony kraju, planowaniem operacyjnym, kierowaniem wywiadem wojskowym, planowaniem szkolenia wojskowego, planowaniem i kierowaniem mobilizacyjnym rozwinięciem Sił Zbrojnych, planowaniem kontaktów zagranicznych oraz koordynowaniem współpracy Sił Zbrojnych w sprawach obronności z resortami cywilnymi. Strukturę kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi PRL przedstawia Rys.14.



Rys.14. Struktura kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi PRL w latach 60-tych
źródło: opracowanie własne.

[128] H. Herman, *Warunki polityczno-militarne powołania i funkcjonowania Sztabu Generalnego WP* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s. 223.

Tak ukształtowane zasady kierowania obronnością kraju oraz dowodzenia Siłami Zbrojnymi przetrwały w zasadniczych kwestiach do roku 1967, tj. do momentu uchwalenia w dniu 21 listopada 1967 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kluczowym aktem prawnym normującym system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej

Pomimo wymogu konstytucyjnego zawartego w art. 33 ust. 1 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku, w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie zdołano uchwalić odrębnej ustawy określającej zakres działania Ministra Obrony Narodowej. Sprawy dotyczące szeroko pojętej obronności państwa rozproszone były w kilkunastu różnorodnych aktach prawnych. Kompleksowo zagadnienia te zostały uregulowane dopiero w *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*[129]. Przedmiotowa ustawa regulowała organizację i zasady funkcjonowania systemu obronnego państwa, określała podstawowe zadania obronne, formy i zasady wykonywania powszechnego obowiązku obrony oraz określała strukturę i kompetencje organów kierujących sprawami obronnymi[130]. Szczególną rolę ustawa o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przypisywała Ministrowi Obrony Narodowej.

Minister Obrony Narodowej w myśl postanowień ustawy łączył funkcję Zastępcy Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego z funkcją Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z art. 9 ust. 2 omawianej ustawy Minister Obrony Narodowej stał na czele Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz sprawował ogólne kierownictwo w zakresie wykonywania powszechnego obowiązku obrony. W zakresie wypełniania swojej funkcji Minister Obrony Narodowej w zakresie Obrony Państwa realizował generalne

---

[129] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 44, poz. 220 z dnia 29 listopada 1967 r.).

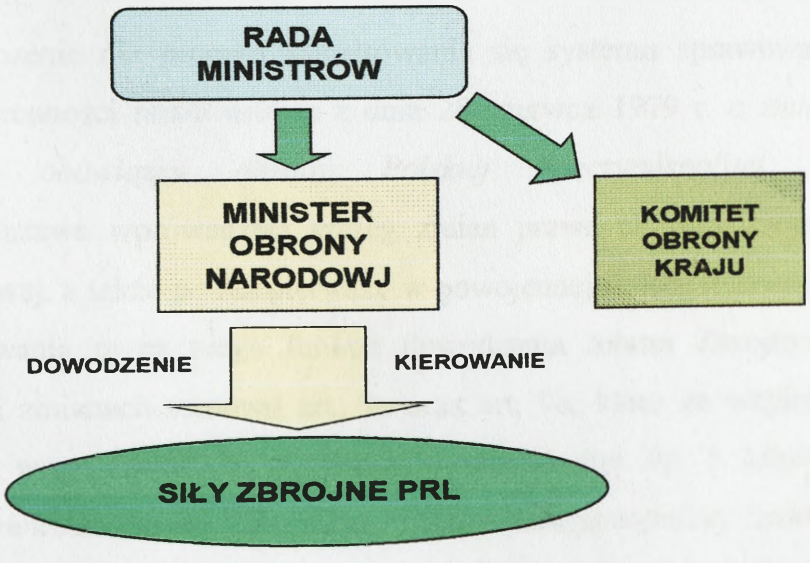
[130] J.Babula, *Wojsko Polskie 1945 - 1989 ....*, op. cit., s. 55.

założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju[131]. Na uwagę zasługuje fakt podwójnej roli, w jakiej występował Minister Obrony Narodowej, pierwszej jako naczelny organ administracji państwowej i drugiej jako najwyższy organ administracji wojskowej. Rola ta wiązała się bezpośrednio i wyłącznie z Siłami Zbrojnymi i należała do sfery administracji wojskowej. W tym charakterze Minister Obrony Narodowej stał na czele Sił Zbrojnych sprawując zwierzchnictwo nad wszystkimi żołnierzami, realizując zadania związane z administrowaniem Siłami Zbrojnymi oraz co niezwykle istotne pełnieniem funkcji dowodzenia wraz z przysługującym mu rozkazodawstwem. Przypomnienia wymaga tutaj fakt zupełnie innego niż ma to w chwili obecnej statusu Ministra Obrony Narodowej. W tamtym okresie Minister Obrony Narodowej był żołnierzem zawodowym, w związku z tym jego pozycja oraz funkcja jaką sprawował w procesie sprawowania kontroli nad Siłami Zbrojnymi była odmienna niż ta, którą sprawuje obecnie. Funkcja ta wiązała się nierozerwalnie z funkcją dowodzenia i rozkazodawstwa. Pierwotny tekst ustawy nie precyzował jednak sposobu sprawowania funkcji dowodzenia przez Ministra (czy sprawuje ją osobiście, czy np. poprzez Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódców Okręgów Wojskowych, dowódców RSZ) pozostawiając praktycznie tę kompetencje bezpośrednio Ministrowi. Uszczegółowienie tego zapisu nastąpiło dopiero w roku 1979 poprzez nowelizację omawianej ustawy.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony sporo miejsca poświęciła też Komitetowi Obrony Kraju, sankcjonując ustawowo jego dotychczasowe usytuowanie i kompetencje, wynikające z wspomnianej wcześnie uchwały Rady Ministrów Nr 66 z dnia 18 lutego 1959 roku. art. 5 ust. 1 ustawy stanowił o utworzeniu Komitetu Obrony Kraju, jako komitetu Rady Ministrów do spraw obronności, natomiast ust. 2 tego artykułu określał jego zakres działania. Zgodnie z wymienionym przepisem do zakresu działania Komitetu Obrony Kraju należało w szczególności: ustalanie generalnych założeń obrony państwa oraz kierowanie całokształtem spraw dotyczących obronności kraju; rozpatrywanie zagadnień dotyczących obronności kraju i wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie; ustalanie założeń organizacji Sił Zbrojnych i samoobrony ludności oraz koordynowanie działalności naczelnych

[131] Art. 9 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony..., op. cit.

i terenowych organów administracji państwowej w zakresie obronności kraju[132]. Zadania nie były więc niczym nowym, stanowiły jedynie powielenie kompetencji określonych w uchwale Rady Ministrów. Podobnie sytuacja wyglądała ze składem Komitetu Obrony Kraju. Na czele Komitetu stał jego przewodniczący, którym był Prezes Rady Ministrów, zastępcą przewodniczącego do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego był wspomniany już wcześniej Minister Obrony Narodowej, pozostałych zastępców przewodniczącego, członków i sekretarza Komitetu Obrony Kraju powoływała Rada Ministrów. Sekretarzem KOK był Szef Sztabu Generalnego WP. Komitet Obrony Kraju był organem kolegialnym, który w ramach swego zakresu działania podejmował uchwały oraz wydawał wytyczne i zalecenia. Pracą Komitetu kierował jego przewodniczący, który realizował generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów oraz Komitetu Obrony Kraju w zakresie spraw dotyczących obronności. Ustawa zachowywała dominującą role Rady Ministrów nad Komitetem Obrony Kraju. Stan ten miał się dopiero zmienić w roku 1983. Rolę i miejsce Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi PRL pokazano na Rys.15.



Rys.15. Rola i miejsce Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnym PRL
źródło: opracowanie własne.

[132] Tamże, art. 5 ust. 1 i 2.

Podsumowując zapisy pierwotnego tekstu uchwalonej w dniu 21 listopada 1967 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej należy stwierdzić, iż jej konstrukcja miała charakter pro wojskowy, a dokładniej pro militarny, ponieważ pomimo jej tytułu mówiącym o powszechnym obowiązku obrony, w zasadzie ograniczała się do rozstrzygnięć w zakresie administracji rezerw osobowych, służby wojskowej, służby w formacjach samoobrony, służby w dziedzinach zmilitaryzowanych, świadczeń rzeczowych oraz przepisów karnych. Nie mniej jednak ze względu na przepisy ogólne zawarte w Dziale I – stanowiła kluczowy element i podstawę do określania kompetencji naczelnych organów władzy w dziedzinie kierowania obronnością państwa i Siłami Zbrojnymi, w toku kolejnych nowelizacji przedmiotowej ustawy. Struktura organizacyjna MON w drugiej połowie lat 60-tych została pokazana w Załączniku Nr 6.

Ze względu na zakres i charakter niniejszej rozprawy zajmę się jedynie tymi zmianami ustawy o powszechnym obowiązku PRL, które w istotny sposób wpływały na przeobrażenia kompetencyjne Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym na zadania i kompetencje osób i organów mających wpływ na sposób kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

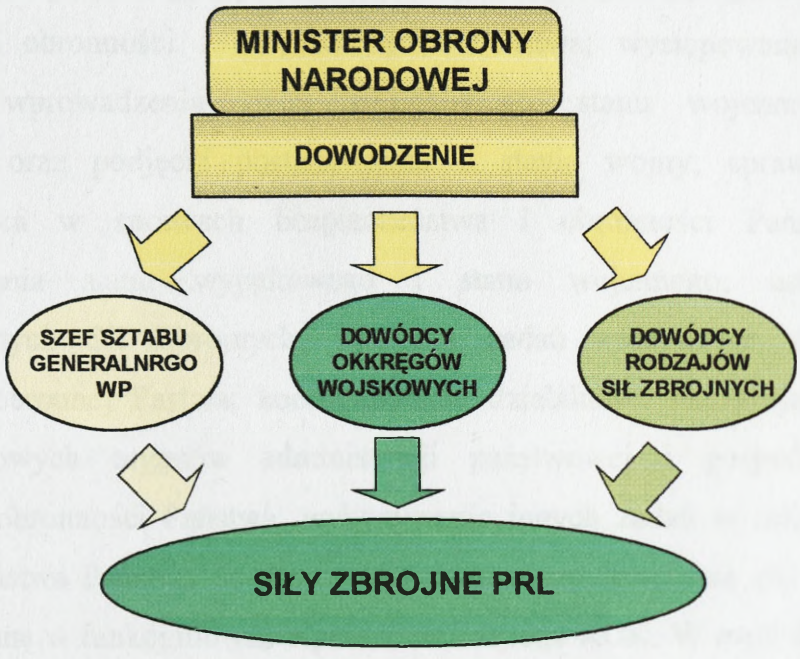
Takie znaczenie dla procesu kształtowania się systemu sprawowania władzy w dziedzinie obronności miała ustawa z dnia 28 czerwca 1979 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*[133]. Przedmiotowa ustawa wprowadzała szereg zmian prawnych dotyczących Ministra Obrony Narodowej, a także po raz pierwszy w powojennej Polsce ustawowo określała sposób sprawowania przez niego funkcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi. O tych najważniejszych zmianach stanowił art. 9a oraz art. 9b, które ze względu na wagę swoich zapisów warto zacytować w pełnym brzmieniu: *Art. 9a. 1. Minister Obrony Narodowej: 1) dowodzi Siłami Zbrojnymi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kieruje ich rozwojem, szkoleniem i przygotowaniem do obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, 2) kieruje administracją wojskową i sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych oraz sprawami zaspokajania potrzeb, w szczególności materiałowo-technicznych i finansowych, 3) kieruje wykonywaniem obowiązku służby wojskowej,*

[133]Dz. U. z 1979r., Nr 15, poz. 97.

wychowywaniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych, 4) kieruje administrowaniem rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony w zakresie określonym w ustawie[134]. W art. 9b określono, iż *art. 9b. 1. Minister Obrony Narodowej dowodzi Siłami Zbrojnymi przez: 1) Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, 2) dowódców okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych*[135].

W porównaniu do pierwotnego tekstu ustawy nowelizacja z dnia 28 czerwca 1979 r. wyposażała Ministra Obrony Narodowej w czytelne instrumenty kompetencyjne w zakresie dowodzenia Siłami Zbrojnymi, kierowania sprawami kadrowymi, finansowymi, szkoleniem i programowaniem rozwoju. Takie uprawnienia Ministra Obrony Narodowej pozwalały mu w zasadzie na nieskrępowane podejmowanie decyzji w zakresie kształtowania oblicza Sił Zbrojnych. Rangę Ministra Obrony Narodowej podkreślał także nowy zapis zawarty w art. 9, w myśl którego *Minister Obrony Narodowej, jako zastępca przewodniczącego Komitetu do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego przygotowuje założenia obronne Państwa*[136]. Novum nawiązującym w pewnym sensie do rozwiązań okresu międzywojennego było ustawowe wskazanie Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódców okręgów wojskowych i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych jako podmiotów biorących czynny udział w procesie dowodzenia Siłami Zbrojnymi (Rys.16).

[134] Tamże, art. 9a.
[135] Tamże, art. 9b ust. 1.
[136] Tamże, art. 9 ust. 2 pkt 1.



Rys.16. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi PRL
źródło: opracowanie własne.

Przeobrażenia zachodzące na arenie międzynarodowej oraz wewnętrzna sytuacja społeczno-polityczna i ekonomiczna w kraju była przyczyną przeprowadzenia kolejnej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL. W dniu 21 listopada 1983 r. ukazała się ustawa *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*[137]. Zakres zmian wprowadzonych omawianą ustawa polegał głównie na nowym usytuowaniu w systemie naczelnych organów władzy Komitetu Obrony Kraju oraz jej przewodniczącego. Przed nowelizacją KOK był usytuowany w systemie naczelnych organów administracji państwowej i podlegał Radzie Ministrów. Wprowadzona nowelizacja ustanawiała Komitet Obrony Kraju jako samodzielny organ, właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa Państwa. Takie usytuowanie KOK miało swoje następstwa w postaci ustawowego podniesienia rangi KOK oraz jego usamodzielnienia w strukturach aparatu państwowego[138]. Zwiększenie rangi KOK spowodowało także poszerzenie jego ustawowych kompetencji. Zgodnie z art. 5 ustawy do zadań Komitetu Obrony Kraju należało: ustalanie generalnych założeń

[137] Dz. U. Nr 61, poz. 278.
[138] A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, op. cit., s. 40.

obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; rozpatrywanie głównych zagadnień dotyczących obronności i bezpieczeństwa Państwa; występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny; sprawowanie funkcji administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności Państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego; ustalanie założeń organizacyjnych Sił Zbrojnych; ustalanie zadań związanych z podnoszeniem gotowości obronnej Pastwa; koordynowanie działalności naczelnych i centralnych oraz terenowych organów administracji państwowej i gospodarki narodowej w zakresie obronności Państwa; wykonywanie innych zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa[139]. Wprowadzenie nowego brzmienia art. 7 spowodowało istotną zmianę w funkcjonowaniu przewodniczącego KOK. W myśl dotychczasowych przepisów przewodniczącym KOK zostawał obligatoryjnie Prezes Rady Ministrów, natomiast zgodnie z cytowanym artykułem nastąpiło ustawowe oddzielenie funkcji przewodniczącego KOK od innych stanowisk kierowniczych w Państwie. Zapis art. 7 ust. 1 stanowił. iż przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju powołuje i odwołuje Sejm. Tym samym Sejm pozostawił sobie prawo swobodnego wyboru osoby pełniącej tę funkcję. Przy wyborze przewodniczącego KOK Sejm PRL kierował się zasadą zawartą w art. 52 regulaminu Sejmu, w myśl którego wybór przewodniczącego KOK odbywał się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, podobnie jak miało to miejsce przy wyborze Rady Państwa. Przeprowadzona nowelizacja ustawy nie wprowadziła żadnych zmian w usytuowaniu i kompetencji Ministra Obrony Narodowej zarówno jako członka rządu jak i zastępcy przewodniczącego KOK do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego.

Kolejny ważny przepis wprowadzony niniejszą zmianą do ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL dotyczył bezpośrednio wojskowej części systemu obronnego państwa – ustanowienia Zwierzchnika Sił Zbrojnych PRL oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych PRL na czas wojny. Wymienione powyżej instytucje nie były instytucjami nieznanymi w prawodawstwie wojskowym, gdyż

---

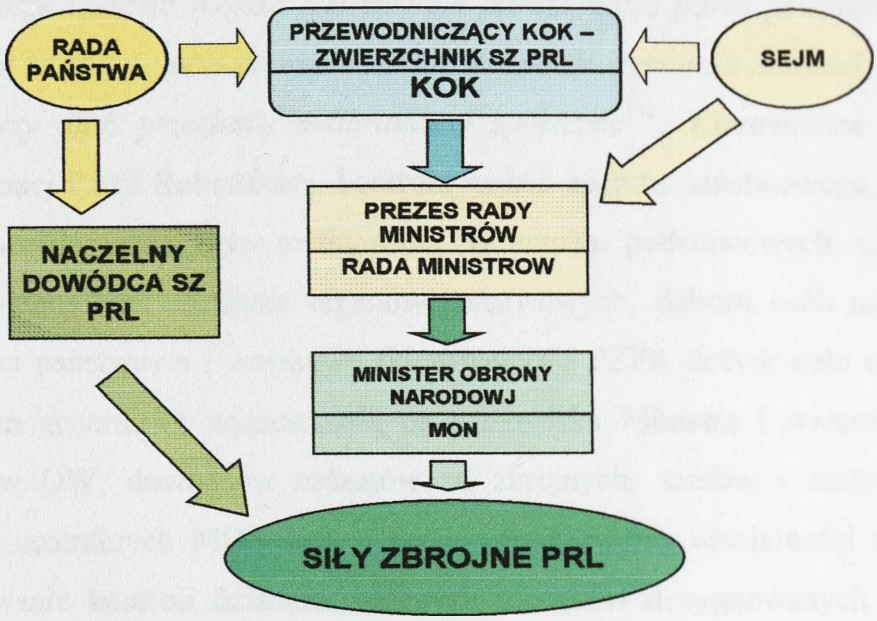
[139] Art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej op. cit.

zostały ukształtowane w tradycji polskiej już w okresie międzywojennym. Takie pojęcie jak sprawowanie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi występowało już w obu polskich konstytucjach okresu międzywojennego, o czym szeroko informuje rozdział 2 rozprawy.

Regulacja prawna odnosząca się do zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi została zawarta w art. 8a ustawy z dnia 21 listopada 1983 r. Zgodnie z wymienionym artykułem zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Polskiej Rzeczypospolitej sprawował Przewodniczący Komitetu Obrony Kraju, którego zakres kompetencyjny obejmował: określanie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz ich przygotowania do obrony Państwa; obligatoryjne wyrażanie opinii o kandydacie na stanowisko Ministra Obrony Narodowej oraz mianowanie i zwalnianie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych[140]. Jak widać z zaprezentowanego powyżej zakresu działania, Przewodniczący Komitetu Obrony Kraju – Zwierzchnik Sił Zbrojnych PRL otrzymał duże możliwości oddziaływania na proces kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, szczególnie poprzez realny wpływ na obsadę kadrową najważniejszych osób w resorcie obrony narodowej. Mówiąc z kolei o instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych PRL należy powiedzieć, że zgodnie z art. 11a przedmiotowej ustawy był on mianowany na okres wojny przez Radę Państwa[141]. Nie wykluczało to jednak nominacji na to stanowisko konkretnej osoby już w czasie pokoju. Z tego prawa skorzystała Rada Państwa w 1983 r. na mocy uchwały nr 156 Rady Państwa z dnia 22 listopada 1983 r. w sprawie mianowania na okres wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych PRL.

Proces kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony pokazuje Rys.17.

[140] Tamże, art. 8a ust. 1 i ust. 2.
[141] Tamże, art. 11a.



Rys.17. Proces kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony
źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony proces kształtowania się systemu kompetencyjnego w oparciu o ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1967 r. wraz z późniejszymi zmianami tej ustawy na długie lata, bo w zasadzie do przełomu ustrojowego 1989/1990, stanowił podstawę funkcjonowania organów władzy państwowej i wojskowej w dziedzinie obronności Państwa.

W miejscu tym należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden niezwykle ważny element decyzyjny funkcjonujący w okresie PRL, mający wpływ na kontrolowanie różnorakich dziedzin życia społeczno-politycznego, w tym sfery polityczno-obronnej. Elementem tym była bez wątpienia Polska Zjednoczona Partia Robotnicza z jej statutowymi i politycznymi organami istniejącymi na różnych szczeblach aparatu partyjnego. Siły Zbrojne, integralna część aparatu państwowego, znajdowały się w sferze kierowania ideologicznego i politycznego partii. Za istotę prac w sferze działalności polityczno-obronnej były przyjmowane: statut PZPR, uchwały i postanowienia Komitetu Centralnego, Biura Politycznego i Sekretariatu KC PZPR, postanowienia Komitetu Obrony Kraju i wytyczne sekretarza KC, zastępcy przewodniczącego KOK ds. polityczno-obronnych; wytyczne kierowników wydziałów KC PZPR i Szefa Zespołu Planowania Polityczno Obronnego Sekretariatu KOK. Dyrektywa PZPR

głosiła *Nasze Ludowe Wojsko jest dziełem partii, ludzie partii powołali je do życia. Idee partii kształtują oblicze wojska. Polityka partii wyznacza kierunek jego rozwoju oraz tworzy dlań przesłanki materialne i społeczne*[142]. Kierownicza rola Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, kontrola wobec aparatu państwowego, w tym także aparatu wojskowego była realizowana w trzech podstawowych płaszczyznach: ustalania kierunków działania organów państwowych, doboru osób na kierownicze stanowiska państwowe i wojskowe (kierownictwo PZPR decydowało o mianowaniu na stopień generalski, wyznaczaniu na stanowiska Ministra i wiceministrów ON, dowódców OW, dowódców rodzajów sił zbrojnych, szefów i zastępców szefów instytucji centralnych MON itp.) a także kontrolowania działalności tych organów i sprawowania kontroli działania własnych członków desygnowanych na wskazane stanowiska. Kierownicza rola PZPR w odniesieniu do Sił Zbrojnych zapewniała udział przedstawicieli wojska w składzie najwyższych instancji partyjnych – Biura Politycznego, Komitetu Centralnego i jego Komisji. Jednocześnie Komitet Centralny PZPR za pośrednictwem Głównego Zarządu Politycznego WP kierował pracą ideowo-polityczną w Siłach Zbrojnych, a jeden z sekretarzy Komitetu Centralnego PZPR był odpowiedzialny za ustalanie kierunków działania partyjno-politycznego w wojsku[143].

Podstawą do tak rozległej ingerencji PZPR w różne sfery działalności Państwa była znowelizowana w dniu 16 lutego 1976 roku Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[144]. W rezultacie nowelizacji Konstytucji w 1976 r. została wprowadzona zasada, zgodnie z którą PZPR została przewodnią siła polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu[145]. Przepis ustawy konstytucyjnej tworzył zatem konstytucyjne podstawy uznania PZPR za organizacją uprawnioną do sprawowania kierownictwa politycznego również w stosunku do Sił Zbrojnych. Postanowienie to sankcjonowało także działalność partyjnego aparatu politycznego w wojsku oraz działalność wojska w imieniu partii. Praktyka sprawowania władzy państwowej sprawiała, że Minister Obrony Narodowej był członkiem gremiów kierowniczych

---

[142] Przemówienie I Sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka na XIII Konferencji Sprawozdawczo-Wyborczej PZPR POW [w:] E. Gierek, O obronności, Warszawa 1978, s. 68.

[143] J. Zalewski, *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989 - 2001*, Warszawa 2002, s.49.

[144] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tekst jednolity ogłoszony obwieszczeniem Przewodniczącego Rady Państwa z 16 lutego 1976 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 29 oraz Dz. U. Nr 7, poz. 36 z dnia 16 lutego 1976 r.).

[145] Tamże, art. 3 ust. 1.

PZPR i realizował decyzje tych gremiów, które następnie zostawały przekładane na przepisy prawne i administracyjne państwa. Mechanizmy rządzenia, w których PZPR miała naczelną pozycję powodowały sytuację, w której bardzo często kierowanie Siłami Zbrojnymi i ich nadzorowanie odbywało się poza systemem konstytucyjnych i prawnych organów i przepisów[146]. Zdaniem Juliana Babuli tę złożoną poza konstytucyjną strukturę kierowania sprawami obronnymi i bezpieczeństwa państwa tworzyły:

- na szczeblu naczelnym i centralnym: Komitet Centralny PZPR jako główny organ polityczny PZPR;
- na szczeblu wojewódzkim: odpowiednio komitety wojewódzkie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej;
- na szczeblu podstawowym: komitety powiatowe, miejskie PZPR[147].

Sytuację tę Stanisław Koziej nazwał delikatnie „podległością strategiczną", która wiązała się z brakiem samodzielności politycznej państwa w materii bezpieczeństwa narodowego, głównie w kontekście międzynarodowym związanym z funkcjonowaniem Układu Warszawskiego[148]. Takiej sytuacji sprzyjał ogólny charakter przepisów konstytucyjnych w sprawach Sił Zbrojnych, który z kolei poprzez równie ogólne ramy, jakie stwarzały te przepisy, były wypełniane przez woluntarystyczną praktykę polityczną partyjnych gremiów kierowniczych cywilnych i wojskowych oraz poprzez decyzje, których źródła były bardzo często poza granicami kraju[149].

W tak skonstruowanej hierarchii kompetencyjnej musiały znaleźć swoje miejsce również naczelne organy dowodzenia Siłami Zbrojnymi PRL, w tym przede wszystkim Sztab Generalny WP.

System dowodzenia siłami zbrojnymi był doskonalony i modyfikowany przez cały okres funkcjonowania SZ PRL w latach 1945-1989. W działalności tej chodziło głównie o zapewnienie sprawnego i skutecznego sposobu dowodzenia w czasie

---

[146] W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit. s. 55.
[147] J. Babula, *Wojsko Polskie...*, op. cit. s. 59.
[148] S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii i sytemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2001 r., s. 14.
[149] W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit. s. 55.

pokoju, a także stworzenie warunków do bezkolizyjnego przejścia na wojenny system dowodzenia (WSyD). Po powołaniu Układu Warszawskiego w narodowym systemie dowodzenia musiały zostać uwzględnione elementy z powołanego systemu dowodzenia Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego.

Szczególna rolę w tych pracach, a także w systemie dowodzenia odgrywał Sztab Generalny WP. Organ ten zajmował się grupowaniem i analizą wszystkich informacji dotyczących Sił Zbrojnych i obrony Państwa. To tu prowadzone były studia i analizy operacyjne, podejmowano różnego rodzaju inicjatywy operacyjno-strategiczne, proponowano rozwiązania i przygotowywano istotne elementy decyzji podejmowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej oraz bardzo często najwyższe organy państwowe[150].

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony PRL system dowodzenia WP oparto organizacyjnie na Sztabie Generalnym WP, Dowództwach OW i Dowództwach Rodzajów Sił Zbrojnych. Jak już jednak wspomniano, kluczowa rolę w realizacji tego przedsięwzięcia odgrywał SG WP. Cały okres pokojowej egzystencji, organizacja, wyposażenie techniczne SZ PRL, proces szkolenia operacyjno-strategicznego, szkolenie dowództw i sztabów, gotowość bojowa wojsk, planowanie ich użycia na czas wojny koordynowane i nadzorowane były przez SG WP. Podsumowując można powiedzieć, że Sztab Generalny kierował przygotowaniami wojennymi i bieżącą działalnością Sił Zbrojnych. Organ ten, aby mógł sprostać nowym wyzwaniom musiał posiadać odpowiednią strukturę organizacyjną. Na przeobrażenia strukturalno-organizacyjne Sztabu Generalnego WP w latach 1967 – 1989 decydujący wpływ miały przemiany w strukturze Sił Zbrojnych, zmiana ich technicznego wyposażenia i szczególnie w końcu lat 80-tych uwarunkowania społeczno-polityczne. Rozpoczęcie prac nad ustawą o powszechnym obowiązku obrony zrodziło także pomysł dokonania przeglądu całego systemu dowodzenia i kierowania SZ w celu znalezienia optymalnych oszczędnościowo i merytorycznie rozwiązań organizacyjnych. W tym celu w SG WP powołano komisję pod kierownictwem gen. dyw. A. Czaplewskiego, której zadaniem było przeprowadzenie przeglądu zasad funkcjonowania, zadań, struktury organizacyjnej

[150] J. Babula, *Wojsko Polskie..*, op. cit. s. 64.

instytucji centralnych MON, dowództw OW i rodzajów SZ oraz zaproponowanie działań usprawniających. W wyniku prac komisji zaproponowano nową strukturę organizacyjną SG WP opartą o piony funkcjonalne: operacyjny, organizacyjno – mobilizacyjny, zabezpieczenia dowodzenia oraz planowania i techniki. W związku ze zwiększonym zakresem kompetencji pionu planowania i techniki, w lutym 1974 roku zapadła decyzja o jego usamodzielnieniu w skali resortu i podniesienia jego szefa – Inspektora Planowania i Techniki do rangi Wiceministra. Ostatecznie struktura SG WP na początku 1980 roku wyglądała następująco: w pionie operacyjnym występowały: Zarząd I Operacyjny, Zarząd IX Topograficzny, Oddział Szkolenia Operacyjnego; w pionie mobilizacyjno-organizacyjnym występowały: Zarząd VI Organizacyjny, Zarząd X Mobilizacyjny i Uzupełnień; w pionie systemów kierowania: Zarząd XI Normatywny, Zarząd XIV Informatyki, Oddział V Ochrony Tajemnicy Wojskowej. Ponadto w strukturze SG WP, poza wymienionymi pionami, istniały: Zarząd VII Planowania Materiałowego i Szefostwo Wojsk Łączności.

Na przełomie lat 70 i 80-tych SG WP w swojej strukturze był dość sprawnym i rozwiniętym pod względem systemowym organem kierowania Ministra ON w odniesieniu do gotowości bojowej, dowodzenia operacyjnego wojskami okręgów wojskowych i rodzajów SZ, a także koordynacji przedsięwzięć o charakterze strategiczno-operacyjnym, organizacyjno-mobilizacyjnym, materiałowo-technicznym, łączności i informatyki, realizowanym na szczeblu centralnym, OW i RSZ. Pozostawał on jednocześnie centralnym organem planowania operacyjnego użycia wojsk na czas wojny oraz koordynacji planowania strategiczno-obronnego w pozamilitarnym układzie systemu obronnego państwa, a także podstawowym ogniwem zabezpieczającym współpracę z Dowództwem ZSZ UW i dowództwami armii sojuszniczych[151].

Lata 1980 - 1989 to okres trudny dla SG WP ze względu na złożoną sytuację społeczno-polityczną oraz występujące trudności gospodarcze kraju. Sztab Generalny WP w tym czasie realizował zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem operacji stanu wojennego oraz jednocześnie rozwiązywał

[151] H. Herman, *Zmiany w strukturach organizacyjnych i obszarach zainteresowań problemowych Sztabu Generalnego WP* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s. 230.

problemy w zakresie rozwoju SZ. W końcu lat 80-tych brał również udział w pracach merytorycznych Ministerstwa Obrony Narodowej związanych z rokowaniami w sprawie ograniczenia konwencjonalnych sił zbrojnych i zbrojeń w Europie, reformowaniem, a następnie rozwiązaniem Układu Warszawskiego oraz wyprowadzeniem wojsk radzieckich z Polski. Wiele uwagi poświęcano także opracowaniom nowej doktryny wojennej, pracom wokół reformowania systemu obronnego i Wojska Polskiego. W okresie 1981 – 1989/90 struktura SG WP nie ulegała istotniejszym przeobrażeniom, które by naruszały jej dotychczasowy układ merytoryczny i funkcjonalny. W porównaniu do struktury przełomu lat 70/80 na uwagę zasługuje utworzenie Zarządu Naukowo-Wydawniczego, Zarządu Wojskowych Spraw Zagranicznych, Zarządu Systemów Kierowania oraz stanowiska Inspektora MON ds. Bezpieczeństwa Lotów[152].

Warto podkreślić, iż w całym procesie doskonalenia struktury organizacyjnej, w SG WP zawsze występowały komórki organizacyjne, których funkcjonowanie nie podlegało dyskusji. Główną rolę odgrywał tutaj Zarząd Operacyjny, w którym opracowywano podstawowe plany: operacyjny i rozwoju sił zbrojnych; rozpatrywano problemy dotyczące całych Sił Zbrojnych i obrony Państwa, rozwijano polską myśl wojskową, a także Zarząd Organizacyjny, Zarząd Planowania Materiałowego oraz Zarząd Mobilizacji i Uzupełnień[153].

Transformacja ustrojowa Polski zmieniała rolę i miejsce wielu instytucji resortu obrony narodowej, w tym także Sztabu Generalnego WP. Ministerstwo Obrony Narodowej stanęło przed pojawiającymi się wyzwaniami i zadaniami rozpoczynającej się nowej rzeczywistości. Aby im sprostać należało dokonać przeobrażeń w całym systemie kompetencyjno-strukturalnym Państwa, jego organach, w tym w Ministerstwie Obrony Narodowej. Strukturę organizacyjną MON w końcu lat 80. przedstawia Załącznik Nr 7.

---

[152] Tamże.
[153] J. Babula, *Wojsko Polskie...*, op. cit., s. 64.

5. Konkluzja

System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej okresu Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej z całą nadbudową tego systemu, obejmującą prerogatywy wszystkich organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w dziedzinie kierowania obronnością Państwa zasadniczo został ukształtowany na podstawie następujących aktów prawnych: Ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. oraz Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wraz ze wszystkimi jej późniejszymi zmianami. Unormowania prawne wprowadzane wymienionymi aktami powodowały zmiany kompetencyjne w uprawnieniach poszczególnych organów władzy państwowej. Do 1947 r. kluczowym organem władzy w dziedzinie obronności była Krajowa Rada Narodowa, na czele z jej przewodniczącym, później Prezydentem, który był Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Państwa. Ustawa Konstytucyjna z 1947 r. wprowadziła nową jakość ustrojową w zakresie funkcjonowania władzy wykonawczej. Oprócz Prezydenta RP, który pozostawał Najwyższym Zwierzchnikiem SZ, Sejmu oraz Rządu, instytucji mających tradycyjnie duży wpływ na funkcjonowanie sfery obronności pojawiała się nieznana dotąd instytucja – Rada Państwa, która zaczynała odgrywać znaczącą rolę również w dziedzinie sprawowania kontroli nad obronnością i Siłami Zbrojnymi. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. potwierdziła kluczową rolę Rady Ministrów, Rady Państwa oraz Sejmu w kierowaniu obronnością Państwa. Nie było w niej miejsca dla Prezydenta, którego kompetencjami podzieliły się wymienione powyżej instytucje. Konstytucja ta nie precyzowała jednak i nie określała organu będącego Najwyższym Zwierzchnikiem SZ. Określenie to, i to nie od razu, znalazło się dopiero w najważniejszym akcie prawnym okresu PRL poświęconym sprawom kierowania systemem obronnym Polski i dowodzenia SZ - Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku

obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawa ta na długie lata stała się podstawowym dokumentem regulującym system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej PRL. Nowością wprowadzoną przedmiotową ustawą było m.in. usankcjonowanie działalności kolejnej instytucji – Komitetu Obrony Kraju, który na przestrzeni kilkudziesięciu lat istnienia w PRL stała się kluczowym organem kierowania obronnością Państwa. Przewodniczący KOK poprzez nowelizację ustawy o powszechnym obowiązku obrony stał się w listopadzie 1983 roku Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych PRL.

Przedmiotowe akty prawne rzutowały w zdecydowany sposób na działalność Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Sztabu Generalnego WP. Wiodącą rolę odgrywała tutaj oczywiście ustawa o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Do momentu uruchomienia przekształceń strukturalno-organizacyjnych Sił Zbrojnych na progu III Rzeczypospolitej to ona właśnie jednoznacznie określała pozycję ustrojową Ministra Obrony Narodowej. Cytowana ustawa definiowała zakres zadań Ministra Obrony Narodowej, a także nadawała mu szerokie kompetencje w różnych dziedzinach działalności Sił Zbrojnych PRL. Ograniczenia wynikały jedynie z treści artykułu, której przepis stanowił, iż Minister Obrony Narodowej dowodzi wojskami poprzez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Oznaczało to, że dokonywanie przez Ministra, na podstawie omawianej delegacji ustawowej przekształcenia organizacyjne i kompetencyjne w obrębie Sił Zbrojnych nie mogły naruszyć dominującej pozycji Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódców okręgów wojskowych i dowódców rodzajów sił zbrojnych, jako podstawowych organów dowodzenia w Siłach Zbrojnych[154].

Sztab Generalny WP w latach 1945-1989 odgrywał wiodącą rolę w systemie obronnym Państwa. Zajmował on szczególną pozycję zarówno wśród instytucji centralnych MON, jak i w Siłach Zbrojnych. Wynikało to z roli wyznaczonej mu w strukturach władz naczelnych, z zakresu udzielanych mu kompetencji i określonego obszaru odpowiedzialności. Sztab Generalny WP praktycznie był więc organem odpowiedzialnym za całokształt przygotowań obronnych Państwa, przygotowywał

[154] J. Zalewski, *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych* ..., op. cit., s. 271.

koncepcje rozwoju obronnego zarówno w zakresie teoretycznym, jak i organizacyjnym, operacyjnym, szkoleniowym, jak i zabezpieczenia technicznego i logistycznego. Kompetencje Sztabu Generalnego WP były bardzo szerokie. Szef Sztabu Generalnego WP był upoważniony do wydawania zarządzeń w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Był on odpowiedzialny za przygotowanie planów obrony państwa, organizację i stan Sił Zbrojnych w okresie pokoju i wojny, za formowanie i reorganizacje jednostek, regulowanie przebiegu służby wojskowej kadry i żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. Szef Sztabu Generalnego WP w zakresie obronności kraju współpracował z pozostałymi resortami oraz przedstawicielstwami wojskowymi innych państw. Dokonywał także kompleksowej kontroli i oceny stanu Sił Zbrojnych dla potrzeb Ministra Obrony Narodowej.

Konkludując funkcjonowanie sytemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej możemy stwierdzić, iż z pozoru trafnie ukształtowany porządek prawny regulujący tę delikatną dziedzinę działalności Państwa nie był w stanie zapewnić niezależności temu systemowi i działającym w nim organom władzy. Przez cały okres istnienia PRL zbyt duże wpływy w tym względzie posiadały poza konstytucyjne i poza prawne struktury organizacyjne, krajowe i zagraniczne, których działalność przynosiła bardzo często wiele szkód i prowadziła do nadużyć kompetencyjnych w stosunku do prawnych czynników kierowania obronnością kraju.

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana wyborami w czerwcu 1989 r. stanowić miała początek ukształtowania się sytemu kompetencyjnego na warunkach demokratycznych.

ROZDZIAŁ IV – SYSTEM KOMPETENCYJNY FUNKCJONUJĄCY AKTUALNIE W MINISTERSTWIE OBRONY NARODOWEJ

Okres transformacji ustrojowej w Polsce zapoczątkowany zmianami społeczno-politycznymi w roku 1989 zaważył w istotny sposób na zmianach w dziedzinie obronności Państwa. Dotyczyło to w szczególności regulacji prawnych określających funkcjonowanie Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP oraz Sił Zbrojnych RP. W okresie tym nie uniknięto także sporów kompetencyjnych dotyczących miejsca, roli i zadań Ministerstwa Obrony Narodowej w zmieniającej się rzeczywistości.

W czasie przynależności do Układu Warszawskiego organizacja resortu obrony narodowej oraz struktura jego organów centralnych dostosowana była do roli i funkcji spełnianych przez Polskę i jej Siły Zbrojne w ramach tego układu. Po rozpadzie Układu Warszawskiego zaistniała potrzeba rozpoczęcia prac nad nowym kształtem organizacyjno-funkcjonalnym systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej. Rozpoczęto więc proces restrukturyzacji, którego celem było przygotowanie Sił Zbrojnych do wypełniania zadań obronnych w warunkach samowystarczalności. Bardzo trudnym okresem okazała się zwłaszcza pierwsza połowa lat dziewięćdziesiątych, ponieważ nie wykrystalizowały się jeszcze jasne poglądy na temat skutecznego sposobu zapewnienia bezpieczeństwa Państwa w nowej rzeczywistości ustrojowej.

Po roku 1989 kolejne rządy miały świadomość niewydolności systemu obronnego spowodowaną dezaktualizacją uregulowań kompetencyjnych. Do momentu uruchomienia przekształceń strukturalno-organizacyjnych Sił Zbrojnych pozycję ustrojową Ministra Obrony Narodowej jednoznacznie określały przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL z 1967 r. Ustawa definiowała zakres zadań Ministra Obrony Narodowej, a także nadawała mu bardzo szerokie kompetencje w zakresie obronności. Zastrzeżenia budziły jedynie przepisy ustawy stanowiące, że Minister Obrony Narodowej dowodzi wojskami poprzez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Oznaczało to, że przekształcenia organizacyjne i kompetencyjne w siłach zbrojnych dokonywane przez

Ministra, na podstawie delegacji ustawowej, nie mogły naruszyć dominującej pozycji Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych, jako podstawowych organów dowodzenia. Należy również zaznaczyć, że ustawa nie zawierała zakazu wyznaczania na stanowisko Ministra Obrony Narodowej osoby cywilnej. Niemniej jednak zwyczajowo stanowisko to obsadzone było przez osobę będącą żołnierzem w czynnej służbie wojskowej.

1. Początki kształtowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej III Rzeczypospolitej

W tak ukształtowanej rzeczywistości organizacyjno-funkcjonalnej Ministerstwo Obrony Narodowej weszło w lata dziewięćdziesiąte. Okres ten wywarł znaczący wpływ na charakter i kompetencje Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Sztabu Generalnego WP a w ślad za tym - także na ich struktury organizacyjne. Istotne znaczenie dla określenia kierunków zmian w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz w Siłach Zbrojnych RP miało wydanie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (Nr 67 z dnia 29 grudnia 1990 r. oraz Nr 5 z dnia 21 lutego 1991 r.) w sprawie utworzenia Międzyresortowej Komisji do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej. Komisja, której przewodniczył Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów Krzysztof Żabiński miała opracować program reform uwzględniający m.in. podział struktury Ministerstwa Obrony Narodowej na dwie części: część cywilno-wojskową i wojskową oraz określenie nowych zadań Sił Zbrojnych RP. W celu dowodzenia nimi przewidywano utworzenie stanowiska Szefa Sztabu Generalnego WP – Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych RP, a także zintegrowanego Sztabu Generalnego WP[155].

Reformy w organizacji Obrony Narodowej i resortu ON podyktowane były w szczególności następującymi przesłankami:

- zmiana w układzie stosunków międzynarodowych, m.in. rozwiązanie się Układu Warszawskiego;

---

[155] B. Szulc, A. Mędykowski, *Sztab Generalny WP w okresie transformacji ustrojowej Polski i jego rola w procesie przystosowania SZ RP do funkcjonowania w NATO*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003, s. 179.

- potrzeba zbudowania sił zbrojnych odpowiadającym standardom demokratycznego państwa przy założonym celu strategicznym w postaci integracji ze strukturami wspólnot europejskich i NATO;
- nowy kształt i pozycja organów władzy i administracji państwowej i związany z tym zamiar przekształcenia resortu ON w cywilny organ administracji państwowej oraz wydzielony z tej struktury organ dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP;
- przekształcenia strukturalne w gospodarce narodowej oraz zmiany w zasadach funkcjonowania polskiego przemysłu obronnego.

Zasadnicza uwaga Komisji koncentrowała się na przyszłym modelu Sił Zbrojnych i przekształceniu Ministerstwa Obrony Narodowej w cywilny organ administracji państwowej. Zakładano, że na jego czele stanie cywilny Minister, zaś dowodzenie Siłami Zbrojnymi powierzone zostanie Szefowi Sztabu Generalnego WP – Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych. Zakładano, iż stanowisko Szefa Sztabu Generalnego WP – Generalnego Sił Zbrojnych RP w czasie wojny przekształcone będzie w stanowisko Naczelnego Dowódcy SZ RP[156].

Komisja zakończyła prace w czerwcu 1991 r. i przygotowała koncepcję kompleksowych reform w organizacji Obrony Narodowej w dziedzinie:

- kompetencji i struktury organizacyjnej organów kierujących obronnością Państwa;
- organizacji i wyposażenia sił zbrojnych;
- funkcjonowania pozamilitarnych struktur systemu obronnego;
- zapewnienia niezbędnego powiązania sfery obronności z gospodarką narodową i handlem zagranicznym.

Komisja zaproponowała m.in. zasadnicze kompetencje oraz strukturę organizacyjną centralnych organów resortu obrony narodowej. Według przygotowanej koncepcji zasadniczym celem zmian w resorcie obrony narodowej było przede wszystkim przekształcenie tego resortu w cywilny organ administracji państwowej oraz wydzielenie z dotychczasowej struktury resortu odrębnego pionu Sił Zbrojnych

---

[156] B. Szulc, A. Mędykowski, J. Zalewski, *Uwarunkowania wewnętrzne* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s.355.

RP. Działanie takie miało zapewnić skuteczniejsze powiązanie i współdziałanie sfery obronności z parlamentem, KOK, administracją państwową i gospodarką narodową. Miało to również stworzyć możliwość „odpolitycznienia" armii i znacznie odciążyć ją od problemów finansowo-administracyjnych, zaopatrzeniowych, inwestycyjnych, socjalno-bytowych itp. Projekt struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej wg raportu K. Żabińskiego w przedstawiono w Załączniku Nr 8.

W dniu 4 lipca 1991 r. raport Międzyresortowej Komisji do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej przyjęty został przez Komitet Obrony Kraju, a następnie Radę Ministrów. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Obrony Narodowej do rozpoczęcia prac związanych z reformowaniem Ministerstwa Obrony Narodowej, zgodnie z koncepcją opracowaną przez „Międzyresortową Komisję...". W wykonaniu tej dyspozycji, Minister Obrony Narodowej w rozkazie z dnia 22 sierpnia 1991 r. nakazał rozpoczęcie prac przygotowawczych do przeformowania Ministerstwa Obrony Narodowej. Do końca 1991 r., w ramach prac przygotowawczych, w Sztabie Generalnym WP opracowano projekty wszystkich organizacyjnych dokumentów wykonawczych, koniecznych do przejścia Ministerstwa na nowe struktury organizacyjne. W okresie tym powstał także projekt ustawy określający zakres działania Ministerstwa i zasady dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, który przewidywał dokonanie zmian w istniejących regulacjach prawnych. Projekt ustawy został następnie w dniu 19 lipca 1991 r. skierowany do Sejmu RP, gdzie został pozytywnie zaopiniowany przez Sejmową Komisję Obrony Narodowej oraz Komisję Ustawodawczą. Pomimo znaczącego zaawansowania prac, do uchwalenia przedmiotowej ustawy nie doszło ponieważ wdrażanie programu reorganizacji Ministerstwa z powodów politycznych uległo przejściowemu zahamowaniu w pierwszej połowie 1992 r.

W drugiej połowie 1992 r. w Ministerstwie ON, po kolejnych konsultacjach w ramach rządu, przygotowano korekty do istniejącej koncepcji, które nie naruszały zasadniczych kierunków i ram reformy resortu obrony narodowej przygotowanych przez Międzyresortowa Komisję. Przygotowane projekty traktowano jako otwarte na kolejne zmiany, które wniesie praktyczna działalność resortu w nowym kształcie. Uznano przy tym, że zmiany kompetencyjne i strukturalne wiążące się z nadaniem

Ministerstwu Obrony Narodowej i Sztabowi Generalnemu WP nowego kształtu dokonane mogą być także w drodze wydania przez Ministra Obrony Narodowej aktu normatywnego o charakterze wykonawczym.

W tej sytuacji proces tworzenia nowych ram prawnych w zakresie kształtowania miejsca i roli Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Sztabu Generalnego WP został zapoczątkowany przez Ministra Obrony Narodowej Janusza Onyszkiewicza w dniu 22 października 1992 roku zarządzeniem Nr PF 1/MON w sprawie określenia kierowniczych organów wykonawczych oraz przeformowania Ministerstwa Obrony Narodowej.

Przedmiotowe zarządzenie - wydane na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z decyzjami Komitetu Obrony Kraju z dnia 5 lipca 1991 r. i Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1991 r. – stworzyło warunki do przekształcenia Ministerstwa Obrony Narodowej z centralnego organu dowodzenia i administrowania siłami zbrojnymi w urząd polityczno-administracyjnego kierowania resortem obrony narodowej i siłami zbrojnymi oraz przygotowaniami obronnymi Państwa. Na mocy wymienionego zarządzenia Sztab Generalny WP stał się organem dowodzenia siłami zbrojnymi. Zgodnie z § 2 zarządzenia „Ministerstwo Obrony Narodowej stało się urzędem wykonawczym Ministra Obrony Narodowej w sprawach należących do jego zakresu działania, funkcjonującym zgodnie z zarządzeniami, decyzjami i poleceniami oraz pod bezpośrednim nadzorem i kierownictwem Ministra Obrony Narodowej"[157]. Zgodnie z pkt. 3 przedmiotowego paragrafu kierowanie Ministerstwem Obrony Narodowej następowało przy pomocy Sekretarza Stanu – I Zastępcy Ministra Obrony Narodowej, Podsekretarza Stanu do spraw Uzbrojenia i Infrastruktury Wojskowej, Podsekretarza Stanu do Spraw Ekonomiczno Finansowych oraz Podsekretarza Stanu do Spraw Społecznych i Parlamentarnych, a także Dyrektora Generalnego MON[158]. Wymienione osoby stanowiły kierownicze organy wykonawcze (kierownicze stanowiska) w Ministerstwie Obrony Narodowej[159]. Kierowniczym organem

---

[157] Zarządzenie Nr Pf 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 października 1992 r. w sprawie określenia kierowniczych organów wykonawczych oraz przeformowania Ministerstwa Obrony narodowej (§2 pkt 1).
[158] Tamże (§2 pkt 3).
[159] Tamże (§3 pkt 1).

wykonawczym w sprawach dowodzenia siłami zbrojnymi stawał się Szef Sztabu Generalnego WP, który podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej[160]. W § 4 wymienionego zarządzenia została ukształtowana struktura Ministerstwa Obrony Narodowej. W skład Ministerstwa Obrony Narodowej wchodziły następujące departamenty (równorzędne komórki organizacyjne) podległe:

1. Bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej:
   1) Gabinet Ministra;
   2) Inspektorat Wojskowych Służb Informacyjnych;
   3) Biuro Prasy i Informacji;
   4) Ordynariaty Wojskowe, Izba Wojskowa Sądu Najwyższego, Naczelna Prokuratura Wojskowa, Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa.
2. Sekretarzowi Stanu – I Zastępcy:
   1) Departament Systemu Obronnego;
   2) Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego;
   3) Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych;
   4) Biuro Organizacyjno-Administracyjne.
3. Podsekretarzowi Stanu do Spraw Uzbrojenia i Infrastruktury Wojskowej:
   1) Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego;
   2) Departament Rozwoju i Wdrożeń;
   3) Biuro Potencjału Przemysłu Zbrojeniowego;
   4) Wojskowa Inspekcja Techniczna;
   5) Biuro Wojskowej Służby Normalizacyjnej;
   6) Biuro Organizacyjno-Administracyjne.
4. Podsekretarzowi Stanu do Spraw Społecznych i Parlamentarnych:
   1) Departament Stosunków Społecznych;
   2) Biuro Parlamentarne;
   3) Biuro Skarg i Interwencji;
   4) Biuro Organizacyjno-Administracyjne.

---

[160] Tamże (§3 pkt 2).

5. Dyrektorowi Generalnemu w ministerstwie Obrony Narodowej:
   1) Departament Prawny;
   2) Departament Kadr;
   3) Departament Kontroli;
   4) Biuro Organizacyjno-Etatowe[161].

Natomiast w § 5 ustalona została struktura organizacyjna Sztabu Generalnego WP. Zgodnie z nią w skład Sztabu Generalnego WP, na czele którego stał Szef Sztabu Generalnego WP wchodziły:

1. Kierownicze stanowiska sił zbrojnych:
   1) I Zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP;
   2) Szef Inspektoratu Szkolenia – zastępca szefa Sztabu Generalnego WP;
   3) Szef Inspektoratu Obrony Terytorialnej - zastępca szefa Sztabu Generalnego WP;
   4) Szef Inspektoratu Logistyki - zastępca szefa Sztabu Generalnego WP;
   5) Szef Planowania Strategicznego Sił Zbrojnych;
   6) Szef Planowania Organizacyjno-Mobilizacyjnego Sił Zbrojnych.
2. Instytucje Sztabu Generalnego WP podległe:
   1) bezpośrednio Szefowi Sztabu Generalnego WP:
      a) Zarząd Kadr,
      b) Oddział Prawny;
   2) I Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP przez szefa Planowania Strategicznego SZ:
      a) Zarząd Operacyjno-Strategiczny,
      b) Zarząd Rozpoznania i WRE,
      c) Zarząd Dowodzenia,
      d) Zarząd Topograficzny,
      e) Szefostwo Wojsk Łączności i Informatyki;
   3) I Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP przez szefa Planowania Organizacyjno-Mobilizacyjnego SZ:

---

[161] Tamże (§4).

a) Zarząd Organizacyjny,

b) Zarząd Mobilizacji i Uzupełnień,

c) Zarząd Analiz i Wydawnictw;

4) Szefowi Inspektoratu Szkolenia - zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP:

a) Zarząd Operacyjno-Planistyczny,

b) Zarząd Szkolenia Bojowego,

c) Zarząd Szkolnictwa Wojskowego,

d) Zarząd Kultury Fizycznej,

e) Szefostwo Wojsk Rakietowych i Artylerii,

f) Szefostwo Wojsk Inżynieryjnych,

g) Szefostwo Wojsk Obrony Przeciwchemicznej,

h) Zespół Inspekcji Sił Zbrojnych;

5) Szefowi Inspektoratu Obrony Terytorialnej - zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP:

a) Zarząd Obrony Terytorialnej,

b) Zarząd Oświatowo-Wychowawczy,

c) Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej;

6) Szefowi Inspektoratu Logistyki - zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP:

a) Sztab Logistyki,

b) Zarząd Materiałowy,

c) Zarząd Techniczny,

d) Zarząd Komunikacji,

e) Zarząd Infrastruktury Wojskowej,

f) Szefostwo Służby Zdrowia.

Ponadto w Sztabie Generalnym WP został usytuowany Inspektorat Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej. Nadzór nad Szefem Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej sprawował Szef Inspektoratu Logistyki – Zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP[162].

---

[162] Tamże (§5).

Konkludując przeprowadzone zmiany należy stwierdzić, iż cywilny Minister Obrony Narodowej stawał się głównym organem polityczno-administracyjnego kierowania resortem obrony narodowej i przygotowaniami obronnymi Państwa, a Szef Sztabu Generalnego WP – w myśl zarządzenia Nr PF 1/MON – stał się kierowniczym organem wykonawczym w sprawach dowodzenia siłami zbrojnymi. Od 1 kwietnia 1993 r. centralne organy resortu obrony narodowej działały w nowym kształcie organizacyjno-funkcjonalnym.

Głównym zadaniem Ministra Obrony Narodowej był udział w przygotowaniu projektów i założeń polityki obronnej Państwa oraz prognozowaniu rozwoju sytuacji międzynarodowej, a także programowanie i inspirowanie kierunków rozwoju przemysłu zbrojeniowego oraz kształtowanie polityki importowo – eksportowej sprzętu wojskowego i innego zaopatrzenia. Dodatkowo Minister odpowiadał za przygotowywanie propozycji dotyczących organizacji i liczebności SZ, ich uzbrojenia i wyposażenia, sprawował ogólne kierownictwo nad działalnością gospodarczą, polityką kadrową w obrębie wyższych stanowisk i stopni wojskowych, obsługą prawną i systemem finansowym. Współpracował z Parlamentem, KOK, MSZ i resortami gospodarczymi.

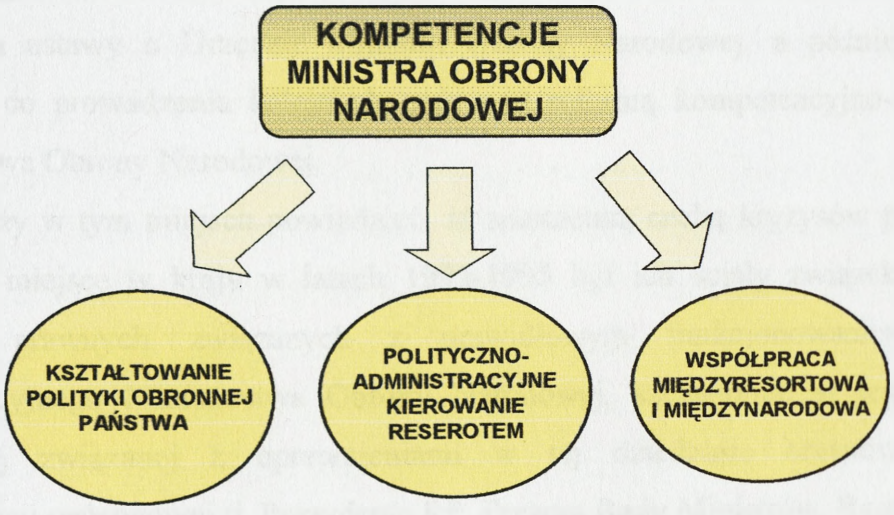
Do zadań Wiceministra obrony narodowej do spraw społecznych należało kierowanie całokształtem działalności wychowawczej, kulturalno-oświatowej, a także sferą stosunków społecznych w wojsku. Wiceminister obrony narodowej do spraw polityki obronnej odpowiadał za formułowanie-we współpracy z innymi ministerstwami i Sztabem Generalnym WP - koncepcji polityki obronnej i doskonalenia systemu obronnego Państwa, wypracowywanie założeń strategicznych rozwoju sił zbrojnych oraz za całokształt problematyki kontaktów resortu obrony narodowej z zagranicą. Wiceminister obrony narodowej do spraw uzbrojenia i infrastruktury wojskowej odpowiadał za realizację jednolitej polityki resortu obrony narodowej w zakresie badań i rozwoju oraz dostaw uzbrojenia, sprzętu technicznego, technicznych środków bojowych i materiałowych, infrastruktury wojskowej, wojskowego potencjału naukowego i naukowo-badawczego oraz oprogramowanie potrzeb potencjału produkcyjnego na okres wojny.

Sztab Generalny WP sformowany został jako centralny organ dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, stanowiący funkcjonalnie powiązany zespół kierowniczych stanowisk sił zbrojnych oraz instytucji, tworzących aparat wykonawczy Szefa SG WP, powołany do realizacji zadań wynikających ze sprawowanej przez niego funkcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Warto zaznaczyć, ze SG WP nie wchodził w skład Ministerstwa Obrony Narodowej, traktowanego jako Urząd Ministra. Na czele Sztabu Generalnego WP stał Szef Sztabu Generalnego WP, który z ramienia Prezydenta RP i Ministra Obrony Narodowej dowodził siłami zbrojnymi w czasie pokoju (określenie i wyjaśnienie roli Prezydenta wynikającej z „Małej Konstytucji" zostanie przedstawione w dalszej części rozdziału). Szef Sztabu Generalnego WP uczestniczył w opracowaniu doktryny obronnej i przygotowaniu założeń obronnych Państwa, kierował planowaniem strategiczno-obronnym w części dotyczącej sił zbrojnych. Kierował procesem utrzymania gotowości bojowej i mobilizacyjnej, szkoleniem i wychowaniem w siłach zbrojnych, zabezpieczeniem logistycznym, kształtowaniem dyscypliny i porządku wojskowego, działalnością kadrową i kontrolno-rozliczeniową. Ustalał ogólna koncepcję użycia i przygotowania wojsk, ukierunkowywał problematykę studiów operacyjnych, szkolenia operacyjno-taktycznego, operacyjno-logistycznego, taktyczno-specjalnego, bojowego i ogólnowojskowego. Prowadził ćwiczenia strategiczno-obronne sił zbrojnych oraz ćwiczenia z udziałem elementów pozamilitarnego systemu obronnego Państwa.

Trzeba zaznaczyć, że w dziedzinie reformowania całej sfery obronności, w tym systemu kompetencyjnego MON praktyka wyprzedziła działalność legislacyjną, związaną np. z brakiem ustawy o urzędzie Ministra Obrany Narodowej, w której miałyby się znaleźć kompetencje zarówno Ministra ON, jak i Szefa SG WP. Raport „Międzyresortowej Komisji..." wytyczając ramy i kierunki reformy zakładał niezbędność zmian w obowiązującym ustawodawstwie, w szczególności w zakresie podziału kompetencji pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Szefem Sztabu Generalnego WP. Reorganizacja przeprowadzona została bez nowelizacji przepisów prawnych. Dalsze oczekiwanie na zmiany ustawodawcze nie były możliwe, zwłaszcza wobec faktu objęcia kierowniczych stanowisk resortu przez osoby cywilne.

Reasumując można powiedzieć, że kompetencje Ministra Obrony Narodowej po przeprowadzonych zmianach obejmowały trzy zasadnicze bloki zagadnień:

1) Kształtowanie polityki obronnej Państwa oraz wykonywanie postanowień naczelnych organów władzy państwowej;
2) Polityczno-administracyjne kierowanie resortem, rozwojem sił zbrojnych, ich szkoleniem, wychowaniem i przygotowaniem do obrony RP, a także administrowanie rezerwami osobowymi dla tego celu;
3) Rozstrzyganie zasadniczych spraw dotyczących współpracy międzyresortowej i międzynarodowej oraz sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych w pozamilitarnym systemie obronnym Państwa (Rys.18.).



Rys.18. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej
źródło: opracowanie własne.

Zarówno raport komisji jak i późniejsze ustalenia przygotowujące reformę jako oczywiste przyjmowały, że realizacja funkcji dowodzenia siłami zbrojnymi należeć będzie do Szefa Sztabu Generalnego WP.

W myśl tak założonego podziału kompetencji pomiędzy Ministra Obrony Narodowej, a Szefa Sztabu Generalnego WP skonstruowana została nowa struktura organizacyjno-kompetencyjna Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Generalnego WP. Taki podział kompetencji wymagał jednak usankcjonowania w przepisach

obowiązującego prawa, co wiązało się w pierwszej kolejności z nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku RP oraz o czym już wcześniej wspomniałem, wydaniem ustawy o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

Przedstawienie w sposób tak szczegółowy pierwszej reformy Ministerstwa Obrony Narodowej przeprowadzonej po 1989 roku, uważam za konieczne, gdyż obrazuje ona trudności i pokazuje bariery jakie stawały na drodze reform w początkach funkcjonowania Ministerstwa Obrony Narodowej na progu III Rzeczypospolitej. Ponadto pozwoli ona lepiej zaobserwować i zrozumieć kolejne przekształcenia zaprezentowane w dalszej części niniejszego rozdziału, gdyż tak ustanowiona struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Generalnego WP w zasadzie przetrwała do momentu uchwalenia w dniu 14 grudnia 1995 roku ustawy o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, a później stanowiła podstawę do prowadzenia kolejnych prac nad reformą kompetencyjno-strukturalną Ministerstwa Obrony Narodowej.

Należy w tym miejscu powiedzieć, iż znamienną cechą kryzysów politycznych mających miejsce w kraju w latach 1992-1995 był ich ścisły związek z brakiem regulacji prawnych związanych z prawidłowym funkcjonowaniem systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, szczególnie w jego warstwie nadrzędnej związanej z uprawnieniami w tej dziedzinie organów naczelnej administracji państwowej tj. Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i samego Ministra Obrony Narodowej.

2. Wpływ Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 na kompetencje naczelnych organów administracji państwowej w dziedzinie kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi

Zasadniczym powodem, który zadecydował, że kształtowanie Ministerstwa Obrony Narodowej nie mogło zostać usankcjonowane ustawowo, a jedynie w formie wewnętrznego zarządzenia był fakt, iż w okresie tym wśród polityków rozpoczął się, trwał i narastał spór na tle pojmowania i organizowania systemu władzy w Polsce. Zaczęły się ścierać dwie koncepcje kształtowania tego systemu: prezydencka

i parlamentarno-gabinetowa. Nie pozostawało to bez wpływu na przemiany w systemie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP ponieważ na tym tle spierano się także o przyszły kształt sił zbrojnych oraz miejsce i rolę Sztabu Generalnego WP w dowodzeniu Siłami Zbrojnymi RP[163].

Przeformowanie Ministerstwa Obrony Narodowej w nowy organizm funkcjonalny zbiegło się w czasie z przyjęciem przez Sejm RP w dniu 17 października 1992 r. Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[164]. Pod rządami „Małej Konstytucji", bo tak zwykle określa się Ustawę Konstytucyjną z 1992 r. kompetencje w zakresie sprawowania kierownictwa nad siłami zbrojnymi zostały podzielone pomiędzy władzę ustawodawczą – Sejm i Senat, wykonawczą – Prezydent, Rada Ministrów oraz wewnątrz władzy wykonawczej – Minister.

Kompetencje Parlamentu wynikały z przypisanych mu funkcji podstawowych i szczególnych. Władza ustawodawcza w nowych uwarunkowaniach ustrojowych przestała być częścią jednolitej władzy państwowej, podporządkowanej jednej opcji politycznej i zaczęła stanowić ciało, której działalność oparta została na zasadach pluralizmu politycznego. Na tym tle staje się możliwe wymienienie kompetencji Parlamentu w dziedzinie obronności, z uwzględnieniem SZ RP. Zakres podstawowych kompetencji w tym względzie nie odbiegał w zasadzie od uprawnień wobec innych podmiotów i obszarów spraw. Obejmował zatem uprawnienia ustawodawcze w zakresie kształtowania wydatków budżetowych resortu obrony narodowej[165], podejmowania decyzji o stanie wojny[166] oraz powołania rządu[167], a w nim Ministra Obrony Narodowej[168]. W tym miejscu warto poświecić kilka zdań procedurze powoływania Ministra Obrony Narodowej (także Ministra Spraw Wewnętrznych

---

[163] A. Wasilewski, D. Kuleta, *Spór o miejsce i role Sztabu Generalnego WP w systemie dowodzenia SZ RP w latach 1990-2002 r.*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003, s. 215.

[164] Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

[165] Tamże, art. 20.

[166] Tamże, art. 24.

[167] Tamże, art. 57.

[168] W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne*.., op. cit. s. 56.

i Ministra Spraw zagranicznych), gdyż procedura ta stworzyła nową jakość w polskim systemie prawnym, tzw. „falandyzację". Mała Konstytucja określała, że Sejm bierze udział w procesie powoływania rządu oraz dawała prawo utworzenia rządu przez Sejm. Procedura powoływania Ministra Obrony Narodowej oraz wymienionych powyżej pozostałych dwóch ministrów przewidywała jednak oddzielny tryb ich powołania. Zgodnie z art. 61. *wniosek dotyczący powołania Ministrów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych Prezes Rady Ministrów przedstawia po zasięgnięciu opinii Prezydenta*[169]. Choć według doktryny, opinia ta nie miała dla Sejmu charakteru wiążącego, jej wykonanie było uzależnione od praktyki i mechanizmów pozaparlamentarnych, w praktyce zapis ten pozwalał Prezydentowi skutecznie blokować określonego kandydata na stanowisko Ministra, a w zasadzie zapewniał Prezydentowi bezpośredni wpływ na jego powołanie[170].

Prezydent RP poza kompetencją wymienioną w art. 61 ustawy posiadał prerogatywy, które nie podlegały w żaden sposób sporom konstytucyjnym. Zgodnie z art. 34 Prezydent sprawował ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa, a organem doradczym w tym zakresie była Rada Bezpieczeństwa Narodowego[171]. Istotnym novum „Małej Konstytucji" było ustanowienie funkcji „Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych RP". Zgodnie z art. 35 funkcję tę sprawował Prezydent RP, a ust. 2 i 3 tego artykułu zapewniały Prezydentowi zasadniczy wpływ na obsadę kluczowych stanowisk w SZ RP. Przepisy te zapewniały bowiem Prezydentowi możliwość mianowania i zwalniania Szefa Sztabu Generalnego WP w porozumieniu, ale nie na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Zdaniem wielu ekspertów określenie w przepisie „Małej Konstytucji" słowa „w porozumieniu" mogło wyrażać większą niezależność Prezydenta i powodować silniejszy związek Szefa Sztabu Generalnego WP z Prezydentem, co w pewnych sytuacjach mogło oznaczać stabilizację między Głową Państwa i Siłami Zbrojnymi oraz wewnątrz samych SZ RP[172]. Do kompetencji Prezydenta należało

---

[169] Art. 61 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. ...., op. cit.
[170] L. Garlicki, *Parlament..*", op. cit, s.37.
[171] Art. 34 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. ...., op. cit.
[172] J. Mordwiłko, *Kontrola cywilna Sił Zbrojnych RP przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w świetle przepisów konstytucyjnych i ustaw*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" 1993, Nr 2 (8), s. 30.

także mianowanie i zwalnianie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, zastępców Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódców Okręgów Wojskowych. Równocześnie „Mała Konstytucja" wprowadziła zasadę nie łączenia funkcji Najwyższego Zwierzchnika SZ RP z funkcją Naczelnego Wodza na czas wojny. Mianowanie Naczelnego Wodza na okres wojny i zwalnianie go z tej funkcji należało do kompetencji Prezydenta RP[173], jednak zgodnie z art. 31 ustawy on sam nie mógł sprawować żadnej innej funkcji poza urzędem Prezydenta[174].

Kompetencje rządu w sprawach sił zbrojnych i bezpieczeństwa zewnętrznego obejmowały wszystkie funkcje wykonawcze z wyłączeniem tych, które zostały wcześniej zastrzeżone dla Prezydenta RP. W art. 52 ust. 2 pkt 8 Ustawy Konstytucyjnej zapisano, iż Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne Państwa[175]. Ustawa co prawda nie określała wprost kompetencji Ministra Obrony Narodowej, jednak w art. 56 ust. 1 zapisano, że Minister jest powołany do kierowania określonym działem administracji rządowej lub dla wypełnienia zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów[176]. W tym samym artykule, w ust. 2 założono, że Minister kierujący działem administracji działa w tym zakresie w ramach uprawnień określanych ustawami oraz wydaje rozporządzenia i zarządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. Na ustawę określającą kompetencje Ministra Obrony Narodowej przyszło jednak poczekać aż do grudnia 1995 r., kiedy to w dość dziwnych okolicznościach Sejm RP przyjął ją na swym posiedzeniu. Szczegóły przedmiotowej ustawy zostaną omówione w dalszej części dysertacji.

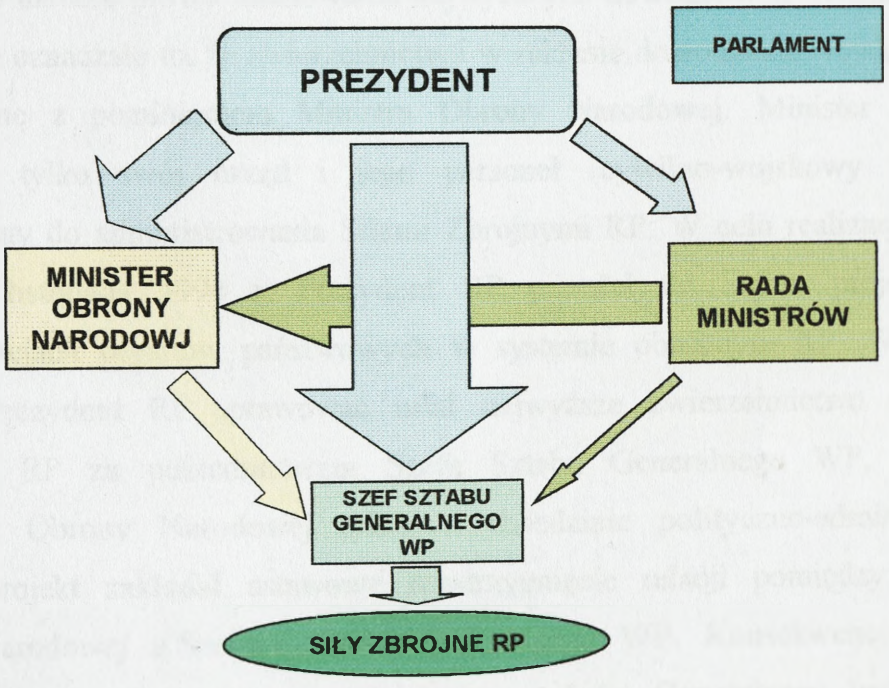
Podsumowując uprawnienia rządu należy powiedzieć, że jego władza wykonawcza w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi i obronnością miała charakter samoistny i niezależny od Prezydenta, którego akty prawne wymagały dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego Ministra. Ograniczenia uprawnień rządu w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi RP wynikały z omówionej wcześniej zasady powoływania Ministra Obrony Narodowej, bowiem

---

[173] Art. 35 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. ...., op. cit.
[174] Tamże, art. 31.
[175] Tamże, art. 52, ust. 2 ppkt 8.
[176] Tamże, art. 56, ust. 1.

przepis dający Prezydentowi RP prawo do wydawania opinii w zakresie jego powołania był w owym czasie interpretowany, z pozytywnym skutkiem, jako szczególna kompetencja Prezydenta do nadzorowania tzw. resortów prezydenckich[177].

Przyjęte w „Małej Konstytucji" rozwiązania oznaczały ustanowienie mechanizmów bliskiego współdziałania wewnątrz władzy wykonawczej, obejmowały one Prezydenta jako Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych, rząd oraz Ministra Obrony Narodowej uprawnionego do kontrasygnowania decyzji Prezydenta. Pomimo tego mechanizmy zawarte w Ustawie Konstytucyjnej spowodowały stworzenie nieformalnej sfery wpływów urzędu Prezydenta w dziedzinie kierowania siłami Zbrojnymi. Sytuacja taka stanowiła podłoże rysujących się na tym tle konfliktów i sporów kompetencyjnych, czego apogeum stanowił tzw. „obiad drawski". Relacje kompetencyjne organów państwa w dziedzinie obronności ukształtowane „Małą Konstytucją" obrazuje Rys. 19.



Rys.19. Relacje kompetencyjne organów państwa w dziedzinie obronności ukształtowane „Małą Konstytucją"
źródło: opracowanie własne.

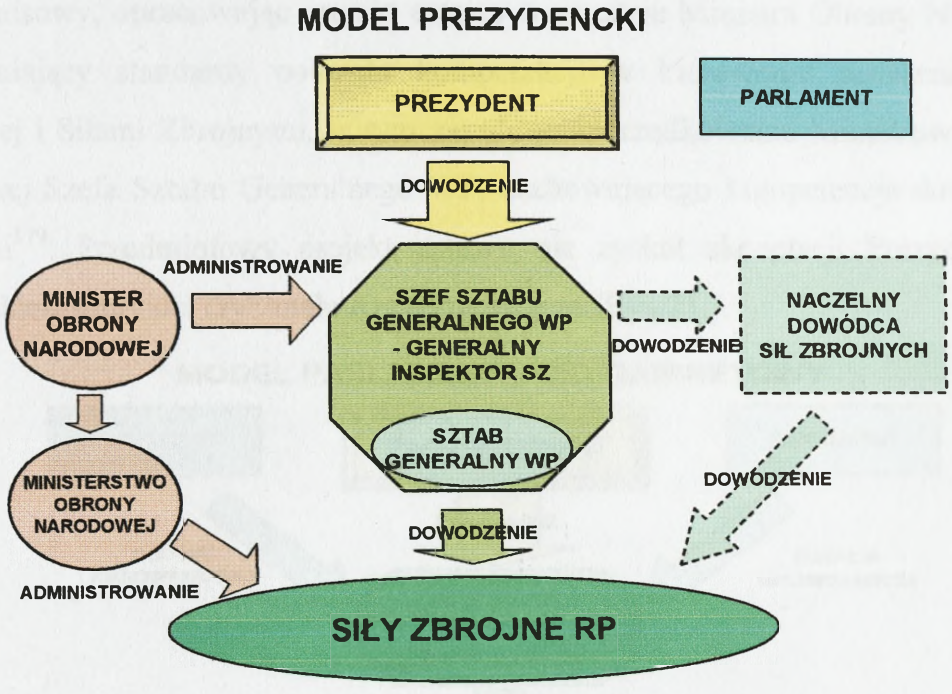
[177] W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit. s. 58.

3. Spory kompetencyjne dotyczące kształtowania modelu funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej

W warunkach funkcjonowania struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej opartej na Zarządzeniu Nr Pf 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 października 1992 r., oraz przepisami „Małej Konstytucji" tworzyły się i ścierały ze sobą dwa modele funkcjonowania systemu kompetencyjnego MON: model prezydencki oraz parlamentarno-gabinetowy.

Zasadnicze założenia modelu prezydenckiego w sprawie określenia przyszłego systemu kompetencyjnego kierowania Siłami Zbrojnymi RP polegały na zapewnieniu sprawowania przez Prezydenta RP ogólnego kierownictwa w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego Państwa i zdefiniowaniu istoty funkcji najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi przez Prezydenta RP. Do jego kompetencji m.in. miało należeć prawo mianowania najwyższych dowódców w Wojsku Polskim. W praktyce oznaczało to, że zwierzchnictwo w zakresie dowodzenia wojskiem byłoby wykonywane z pominięciem Ministra Obrony Narodowej. Minister miałby do dyspozycji tylko swój urząd i jego personel (cywilno-wojskowy i cywilny) przeznaczony do administrowania Siłami Zbrojnymi RP. W celu realizacji tej wizji, w dniu 3 listopada 1994 r. Prezydent RP przesłał do Sejmu projekt ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym RP. Według tego projektu Prezydent RP sprawować miał najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Szefa Sztabu Generalnego WP, podległego Ministrowi Obrony Narodowej tylko w dziedzinie polityczno-administracyjnej. Ponadto projekt zakładał ustawowe rozstrzygnięcie relacji pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Szefem Sztabu Generalnego WP. Konsekwencją przyjęcia systemu władzy prezydenckiej miało być powołanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który – wyposażony w rozległe kompetencje – byłby prawą ręką prezydenta w sprawach obronności w czasie pokoju i Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych w czasie wojny. Model kompetencyjny Biura Bezpieczeństwa Narodowego (Prezydencki) zakładał poszerzenie prerogatyw Prezydenta RP w kwestii zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, ograniczenie pozycji ustrojowej Ministra

Obrony Narodowej względem Szefa Sztabu Generalnego WP oraz zablokowanie wpływu szefa resortu obrony narodowej na kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP[178] (Rys.20.).



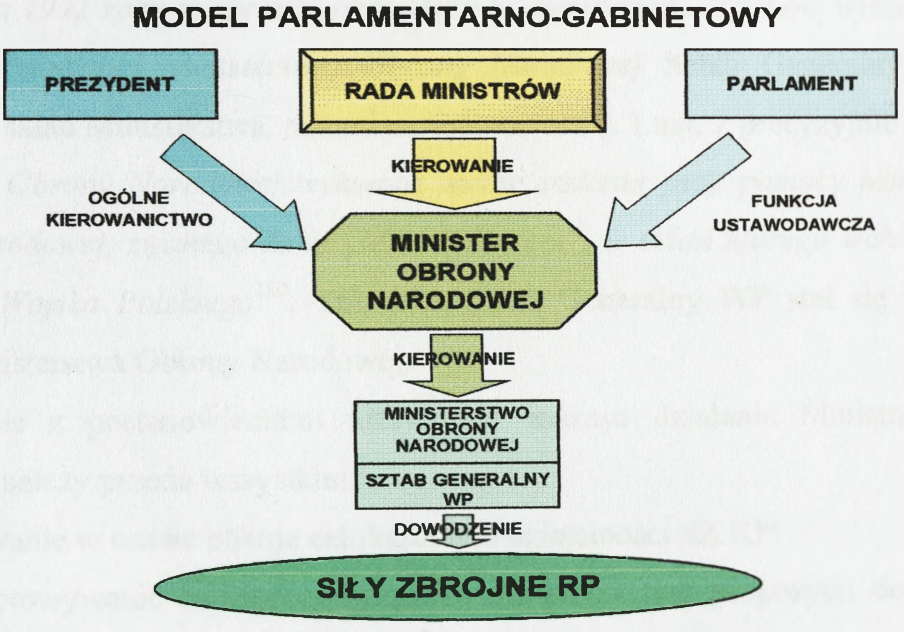
Rys.20. Prezydencki model sprawowania zwierzchnictwa nad SZ RP
źródło: opracowanie własne.

Przeciwnicy powyższego rozwiązania preferowali system parlamentarno-gabinetowy. Strona rządowa w odpowiedzi na inicjatywę Prezydencką zapowiedziała powołanie w strukturze władzy wykonawczej nowych ogniw związanych z systemem bezpieczeństwa Państwa i podjęcie prac legislacyjnych odnoszących się do sił zbrojnych. Wśród nich uwagę zwracało utworzenie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów oraz nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, w której zamierzano uregulować rozdzielenie obowiązków i kompetencji Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP. Koncepcja Rządu zakładała silną pozycję wykonawczą Rady Ministrów w zakresie obronności, a przez to silną pozycję Ministra Obrony Narodowej, jako osoby odpowiedzialnej za realizację zadań obronnych przez Siły Zbrojne i zintegrowany urząd Ministra Obrony Narodowej, ze Sztabem

---

[178] B. Szulc, A. Mędykowski, J. Zalewski, *Uwarunkowania wewnętrzne...*, op. cit.. s.357, por. A. Wasilewski, D. Kuleta, *Spór o miejsce i rolę ..*, op. cit., s. 215.

Generalnym WP jako jego częścią. Zaprezentowany model kompetencyjny okazał się zbyt daleko idący w określaniu samodzielnych prerogatyw Ministra Obrony Narodowej. Dlatego też strona parlamentarno-gabinetowa zdecydowała się na wariant kompromisowy, opracowując projekt ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej uwzględniający standardy podziału kompetencji w kierowaniu resortem obrony narodowej i Siłami Zbrojnymi, w tym zasadę podporządkowania Ministrowi Obrony Narodowej Szefa Sztabu Generalnego WP, zachowującego kompetencje dowodzenia wojskami[179]. Przedmiotowy projekt ustawy nie zyskał akceptacji Prezydenta RP i został skierowany do Trybunału Konstytucyjnego (Rys.21.).



Rys.21. Parlamentarno – gabinetowy model sprawowania zwierzchnictwa nad SZ RP
źródło: opracowanie własne.

4. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej zasadniczym dokumentem kompetencyjnym regulującym kompetencje Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP

Objęcie urzędu prezydenckiego przez Aleksandra Kwaśniewskiego spowodowało wycofanie wniosku o zaskarżeniu ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji stworzyło przesłanki do

[179] Tamże.

odrzucenia przez Sejm – w dniu 14 grudnia 1995 r. – weta prezydenta do omawianej ustawy, i tym samym przyjęcia przedmiotowej ustawy. Oznaczało to, ze Siły Zbrojne RP dopiero w szóstym roku przemian ustrojowych otrzymały dokument regulujący kompetencje Ministra Obrony Narodowej, jako naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa oraz kompetencje Szefa Sztabu Generalnego WP, dowodzącego w imieniu Ministra Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju. Ustawa, oprócz określenia kompetencji Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP, diametralnie zmieniała usytuowanie Sztabu Generalnego WP. Do tej pory, zgodnie z *Zarządzeniem Nr PF 1/MON z dnia 22 października 1992 roku w sprawie określenia kierowniczych organów wykonawczych oraz przeformowania Ministerstwa Obrony Narodowej* Sztab Generalny WP nie wchodził w skład Ministerstwa, natomiast ustawa, w art. 1 ust. 2 precyzyjnie określała, iż *Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, zwanego dalej „Ministerstwem", w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego*[180]. Tak więc Sztab Generalny WP stał się integralną częścią Ministerstwa Obrony Narodowej.

Zgodnie z postanowieniami ustawy do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy przede wszystkim:

1) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności SZ RP;
2) przygotowywanie założeń obronnych Państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury Sił Zbrojnych;
3) realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców;
4) sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
5) kierowanie sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych;
6) określanie celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego;

---

[180] art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996r., Nr 10, poz. 56).

7) zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych;
8) kierowanie gospodarką finansową resortu obrony narodowej[181].

Kompetencje Ministra Obrony Narodowej dotyczące obrony Państwa zawiera Załącznik Nr 9.

W myśl postanowień przedmiotowej ustawy – obowiązującej do dziś - Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej. Szef Sztabu Generalnego WP wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego WP[182]. Do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego WP należy:

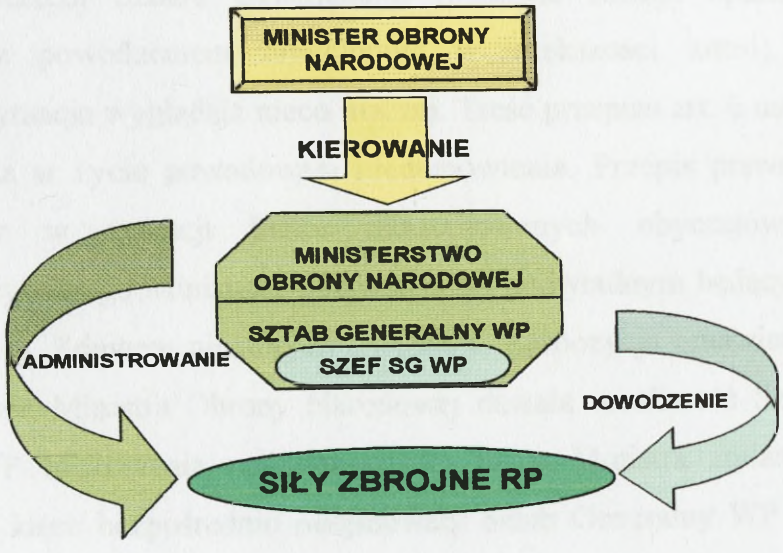
1) współuczestniczenie w opracowywaniu koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych RP i planowanie tego rozwoju;
2) kierowanie kompleksowym planowaniem mobilizacyjnego i strategiczno-operacyjnego rozwinięcia oraz użycia Sił Zbrojnych RP ;
3) utrzymywanie w Siłach Zbrojnych RP gotowości bojowej i mobilizacyjnej;
4) kierowanie szkoleniem wojsk, określanie celów, kierunków i zadań tego szkolenia oraz kierowanie programowaniem i planowaniem szkolenia bojowego i taktycznego, a także działalnością sportową w Siłach Zbrojnych RP;
5) kierowanie szkolnictwem wojskowym w ramach pełnomocnictw udzielonych przez Ministra Obrony Narodowej;
6) kierowanie programowaniem i planowaniem materiałowo-finansowym w Siłach Zbrojnych RP[183].

Dodatkowo Szef Sztabu Generalnego WP odpowiada za organizację i przygotowanie do działań organu dowodzenia i stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych RP[184]. Ogólne kompetencje Szefa Sztabu Generalnego WP w czasie pokoju oraz w czasie stanu wojennego przedstawia Załącznik Nr 10.

---

[181] Tamże, art.2.
[182] Tamże, art. 6 i 7.
[183] Tamże, art. 8 ust. 1.
[184] Tamże, art. 8 ust. 2.

Celem przyjętej ustawy było przede wszystkim określenie kompetencji Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP oraz ustanowienie procedur kierowania resortem obrony narodowej i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Jak widać na podstawie zakresu zadań Ministra Obrony narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP ustawodawca wyraźnie rozdzielił w niej funkcje cywilnego kierowania od funkcji dowodzenia siłami zbrojnymi. Ustanowiono w ten sposób w miarę czytelny podział zadań, który zagwarantować miał sprawne funkcjonowanie resortu Obrony Narodowej (Rys.22.).



Rys.22. Procedury kierowania i dowodzenia SZ RP ukształtowane ustawą o urzędzie Ministra Obrony Narodowej
źródło: opracowanie własne.

5. Próby zmiany kompetencji Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP podjęte w przygotowywanych projektach aktów prawnych

W momencie uchwalenia ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej wydawało się, że dzięki jej przyjęciu, jako kompromisowego rozwiązania ustanowienia relacji pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Szefem Sztabu Generalnego WP uda się uniknąć w przyszłości sporów dotyczących uprawnień

i prerogatyw tych dwóch najwyższych rangą ośrodków wojskowych. Niestety rzeczywistość okazała się zgoła inna.

W niektórych kręgach od samego początku twierdzono, iż słabością omawianej ustawy jest przepis art. 6 ust. 1, na podstawie którego *Szef Sztabu Generalnego WP dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju.* Uważano także, iż nie wzmacnia pozycji Ministra przepis art. 7 ust.1, w którym ustawodawca postanowił, że *Szef Sztabu Generalnego WP podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej.* Mimo, że treść wymienionych artykułów dawała możliwość zwyczajowych, poprawnych relacji pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Szefem Sztabu Generalnego (podobne relacje oparte na prawie zwyczajowym z powodzeniem funkcjonują w większości armii), w polskiej rzeczywistości sytuacja wyglądała nieco inaczej. Treść przepisu art. 6 ust.1 ustawy od momentu wejścia w życie powodowała niedomówienia. Przepis prawny okazał się niewystarczający w sytuacji braku ukształtowanych obyczajów i tradycji współdziałania cywilnego Ministra z bezpośrednim podwładnym będącym w czynnej służbie wojskowej. Zdaniem niektórych ośrodków, dyspozycja omawianego artykułu ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej dawała możliwość Szefowi Sztabu Generalnego WP blokowania podejmowanych przez Ministra zmian w resorcie, zwłaszcza tych, które bezpośrednio obejmowały Sztab Generalny WP i ograniczały jego wpływ na Siły Zbrojne RP. Powyższe sądy miały odzwierciedlenie w próbach nowelizacji postanowień ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, które nasiliły się szczególnie w latach 1998-2000. Między innymi został opracowany projekt nowelizacji ustawy, w którym zaproponowano, iż Minister Obrony Narodowej dowodzi w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem dowódców rodzajów sił zbrojnych, natomiast Szef Sztabu Generalnego WP pełnić miał jedynie rolę organu doradczego Ministra Obrony Narodowej w sprawach dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju (art. 3. ust.1. oraz art. 4.ust.1. projektu ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 września 2000 r.)[185].

---

[185] Projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 września 2000 r.

W tym wariancie ustawy przewidziano także zmianę kompetencji Szefa Sztabu Generalnego WP poprzez ograniczenie jego roli do zadań wyłącznie planistycznych oraz pełnienia funkcji doradczych wobec Ministra Obrony Narodowej. W toku wielostronnych uzgodnień propozycje te nie uzyskały akceptacji. Pojawiły się bowiem argumenty, iż rozwiązanie takie skutkować będzie daleko idącymi zmianami w systemie kompleksowego przygotowania Sił Zbrojnych RP do działań militarnych. Obawiano się także, że nałożenie na Szefa SG WP zakresu działania zaproponowanego w projekcie ustawy spowoduje sytuację, że w Ministerstwie Obrony Narodowej nie będzie osoby funkcyjnej (komórki organizacyjnej) odpowiedzialnej bezpośrednio za zgrywanie określonych systemów, wspólnych dla wszystkich rodzajów sił zbrojnych.

Za pozostawieniem obowiązującego status quo przemawiały nie tylko potrzeby tworzenia określonych wspólnych systemów, ale przede wszystkim szczególna rola Sztabu Generalnego WP jako organizatora i koordynatora prowadzonych głębokich reform w Siłach Zbrojnych. Pojawiły się obawy, że mogą wystąpić poważne problemy i trudności, gdyby Sztab Generalny WP został wyłączony z procesu dowodzenia. Zadawano sobie pytanie jaka powinna być wówczas rola dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz jak zapewnić niezbędną w tym zakresie koordynację. Były to trudne dylematy do rozstrzygnięcia. Przypisanie Szefowi Sztabu Generalnego WP roli zaproponowanej w projektach nowelizujących ustawę groziło, zdaniem wielu autorytetów wojskowych i cywilnych, likwidacją naczelnego organu wojskowego oraz wprowadzeniem decentralizacji dowodzenia, utrudniającej spełnianie funkcji obronnych przez Siły Zbrojne RP w początkowym, najtrudniejszym okresie wojny. Przytoczone argumenty zadecydowały o pozostawieniu dotychczasowych przepisów.

Inną drogą mającą na celu m.in. dokonanie zmiany w kompetencjach Szefa Sztabu Generalnego WP, a także w określeniu roli, miejsca i funkcji Sztabu Generalnego WP były prace prowadzone nad rządowym projektem *ustawy o kompetencjach organów władzy publicznej w zakresie obronności państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*[186]. Przedmiotowy projekt określał podstawowe zasady

---

[186] Projekt ustawy o kompetencjach organów władzy publicznej w zakresie obronności Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 4 listopada 1998 r., przygotowany do przesłania na uzgodnienia międzyresortowe.

organizacji, działania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju i wojny, pozycję i zadania Szefa Sztabu Generalnego WP, zasady mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, jego podległość i zadania, kompetencje Prezydenta RP oraz Rady Ministrów związane z obronnością Państwa. W trakcie prowadzonych prac po raz kolejny zaproponowano odejście od treści art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r., ponieważ to Minister Obrony Narodowej miał dowodzić Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju a Szef Sztabu Generalnego WP, podlegający bezpośrednio Ministrowi miał być jego najwyższym wojskowym doradcą. Jednak i te projekty zmian nie zostały przyjęte, bowiem zostały one mocno skrytykowane przez konstytucjonalistów oraz specjalistów, szczególnie spoza Ministerstwa Obrony Narodowej.

Analiza przeobrażeń sił zbrojnych w Polsce w latach 1991-1996 wskazuje na występowanie poważnego kryzysu w dziedzinie prac legislacyjnych, regulujących kwestie kompetencyjne naczelnych organów władzy w zakresie obronności Państwa w momencie sprawowania tej władzy przez odmienne opcje polityczne w Parlamencie, Urzędzie Prezydenckim i rządzie. Zachodzi tutaj pewna prawidłowość, ilekroć dochodziło do załamania consensusu w układzie Parlament-Prezydent-Rząd, osłabieniu ulegały reformy wojskowe i pogłębiał się wtedy spór o kompetencyjny w zakresie sprawowania władzy nad SZ RP. Wydaje się, iż źródła tych niepowodzeń wynikały i wynikają z braku doświadczenia i tradycji demokratycznych, słabości rozwiązań konstytucyjnych i braku osiągania strategicznych kompromisów przez elity polityczne.

6. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. podstawą funkcjonowania aktualnego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej

Doświadczenia życia politycznego w Polsce z okresu 1990-1995 w odniesieniu do dynamiki i skuteczności przekształceń sił zbrojnych potwierdziły konieczność pilnych rozstrzygnięć w zakresie uregulowań prawnych dotyczących kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Podstawowym kryterium wyboru odpowiednich zapisów w trakcie prac nad przyjęciem nowej

konstytucji stawało się zagwarantowanie neutralności Sił Zbrojnych RP wobec zjawisk funkcjonującego życia politycznego w Polsce. Chciano uniknąć sytuacji bezpośredniego czy też pośredniego zaangażowania się Wojska Polskiego w sprawy natury politycznej bowiem Polskie ustawodawstwo konstytucyjne do roku 1997 nie dysponowało zasadą zachowania neutralności wojska w sprawach politycznych.

Zasada ta, podobnie jak i inne uregulowania w sprawach obronności i Sił Zbrojnych RP znalazły swoje ogólne rozwiązania w przyjętej 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Duża ogólnikowość zapisów konstytucyjnych sprawia, że gro unormowań w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi RP wynika z obowiązujących już ustaw, jak ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, czy też ustawa o powszechnym obowiązku obrony, bądź wynikać będzie z przepisów prawa, które na podstawie odpowiednich zapisów konstytucji miały zostać dopiero opracowane i wydane, jak np. ustawa o kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP[187] czy ustawa o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP[188].

Pierwszym artykułem konstytucji, który wspomina o Siłach Zbrojnych RP jest art. 26, który w ust. 1 postanawia, ze Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości Państwa i niepodległości jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Siły Zbrojne RP zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli[189].

Konstytucja ustaliła w art. 26 zespół zasad określających status sił zbrojnych w Państwie, zakres ich działania i sposób funkcjonowania w demokratycznym państwie prawnym.

Siły Zbrojne RP wykonują zadania polityki państwa, która jest prowadzona przez Radę Ministrów RP (art. 146 ust. 1).

Podstawowe kompetencje kierownicze, koordynacyjne i kontrolne w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej (art. 146 ust. 3, 4, pkt 3), w tym również

---

[187] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 134. ust. 6.
[188] Tamże, art. 134 ust. 4.
[189] Tamże, art. 26 ust. 1 i 2.

w stosunku do Ministra Obrony Narodowej – kierującego Siłami Zbrojnymi RP– przysługują Radzie Ministrów.

Zakres działania ministra kierującego działem obrona narodowa, obejmującym, w czasie pokoju, zgodnie z postanowieniami ustawy o działach administracji rządowej, sprawy obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych RP, został określony w ustawie o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

Zadania Sił Zbrojnych RP wynikają również z uprawnień Prezydenta RP, jako najwyższego zwierzchnika, wobec tych sił. Art. 134 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[190]. Prezydent posiada kompetencje do nadawania określonych w ustawach stopni wojskowych – na wniosek Ministra Obrony Narodowej[191]. W czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej[192]. Oznacza to, że we wszystkich ważniejszych przedsięwzięciach, wizytach w Prezydenta w jednostkach wojskowych jest informowany Minister Obrony Narodowej. Na czas wojny Prezydent mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a w czasie pokoju mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych na czas określony[193]. Prezydent posiada aparat pracy, który realizuje zadania wynikające ze zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi. Organem tym, o charakterze doradczym w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, jako ciało konstytucyjne wynikające z art. 135 Konstytucji RP. Kompetencje Prezydenta dotyczące obrony Państwa przedstawia Załącznik Nr 11.

Należy w tym miejscu wspomnieć, że do czasu faktycznego zniesienia Komitetu Obrony Kraju w lipcu 2004 r., obok siebie funkcjonowały dwa organy, wspomniany powyżej konstytucyjny organ – Rada Bezpieczeństwa Narodowego oraz pozakonstytucyjny – Komitet Obrony Kraju. Faktycznie jednak po wejściu w życie nowej Konstytucji, KOK formalnie nie był zwoływany. W porównaniu do ustawy

---

[190] Tamże, art. 134 ust. 1.
[191] Tamże, art. 134, ust. 5.
[192] Tamże, art. 134 ust. 4.
[193] Tamże, art. 134 ust. 3.

konstytucyjnej z października 1992 r., w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zrezygnowano z zapisu, dającego Prezydentowi prawo do opiniowania kandydatur wybranych ministrów, w tym Ministra Obrony Narodowej.

Konstrukcja przepisów konstytucyjnych ustalających uprawnienia Rady Ministrów pozwala na stwierdzenie, że wobec zapisów Ustawy Konstytucyjnej z roku 1992 rola i znaczenie tego organu zdecydowanie wzrosło. Do prerogatyw rządu należy całość prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym w zakresie SZ RP[194]. W interesującej dla nas problematyce prowadzenie polityki materializuje się w postaci zapewnienia wykonania ustaw odnośnie funkcjonowania obrony narodowej i SZ RP, wydawania rozporządzeń, koordynowania i kontrolowania pracy organów administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa i obronności, uchwalenia projektu budżetu, uwzględniającego potrzeby SZ RP, i kierowanie jego wykonaniem, a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi obejmującymi współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego, użycia SZ RP, sojuszy i układów wojskowych[195]. Kompetencje Rady Ministrów w zakresie obrony Państwa pokazano w Załączniku Nr 12.

Władza ustawodawcza zachowała swoje dotychczasowe uprawnienia polegające na wypełnianiu swojej funkcji we współpracy z udziałem władzy wykonawczej tj. Prezydenta i Rządu (Załącznik Nr 13). Procedura uchwalania ustaw jest nierozłącznie związana ze sprawowaniem przez władzę ustawodawczą kontroli nad władza wykonawczą.

Funkcja ta wyraża się w formie uchwalania budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, przy okazji której istnieje możliwość zajmowania się, zwłaszcza przez Komisję Obrony Narodowej sprawami szeroko pojętej obronności Państwa, w tym wyposażeniem i działalnością Sił Zbrojnych RP. Niezwykle ważny jest też udział Sejmu w zakresie sprawowania funkcji kreacyjnej polegającej na powoływaniu rządu, w tym Ministra Obrony Narodowej. Udział w tym przedsięwzięciu urzeczywistnia rolę

---

[194] Tamże, art. 146, ust. 1.
[195] Tamże, art. 146, ust.4.

Parlamentu w sprawowaniu cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią[196]. Szczegółowe, aktualne kompetencje organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w dziedzinie kierowania sprawami obronności Państwa i dowodzenia SZ RP zostaną przestawione w dalszej części rozdziału, w podrozdziale przedstawiającym aktualny stan prawny funkcjonowania systemu kompetencyjnego.

Podsumowując postanowienia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. można stwierdzić, iż w pewnym stopniu przyczyniła się ona do zaniechania sporów kompetencyjnych, szczególnie na tle zapisów Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r. dających Prezydentowi prawo do opiniowania Ministra Obrony Narodowej, a tym samym do pozakonstytucyjnej ingerencji w kompetencje rządu, Ministra oraz funkcjonowanie SZ RP. Wadą ustawy zasadniczej w zakresie obronności i SZ RP jest jednak jej zbyt daleko idąca ogólnikowość i odsyłanie w sprawach szczególnych do aktów wykonawczych, które są rozdrobnione, bądź ze sobą sprzeczne, lub ich w ogóle jeszcze nie ma.

7. Przeobrażenia strukturalno-organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej związane z przystąpieniem Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego

W wyniku uchwalenia w dniu 14 grudnia 1995 roku ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (ustawa zaczęła obowiązywać od 19 lutego 1996 r.) w listopadzie 1996 r. została przeprowadzona kolejna zmiana strukturalna Ministerstwa Obrony Narodowej.

Czynnikami determinującymi zmiany w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej były przede wszystkim: prowadzenie prac legislacyjnych porządkujących cały system obronny, potrzeba ujednolicenia funkcjonowania operacyjnego szczebla dowodzenia sił zbrojnych poprzez utworzenie Dowództwa Wojsk Lądowych, przyjęcie do realizacji jednego z celów głównych dla SZ RP – Cel 2701 – wspólna struktura dowództw, zapewniającego niezbędny zakres unifikacji wszystkich organów dowodzenia SZ RP oraz gwarantującego zapewnienie spójności narodowego systemu

---

[196] W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit. s. 584.

dowodzenia z sojuszniczym systemem dowodzenia. Ponieważ zbiegło się to w czasie z realną szansą przystąpienia Polski do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, czynnik ten determinował kierunki zmian. Determinanty te spowodowały rozpoczęcie w 1996 r. prac nad reorganizacją urzędu Ministra Obrony Narodowej oraz Sztabu Generalnego WP[197].

Efektem prowadzonych prac organizacyjno-kompetencyjnych było podpisanie w dniu 9 lipca 1996 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwa Obrony Narodowej. Statut rozwijał ustalenia ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i wprowadzał nowa strukturę organizacyjną Ministerstwa i Sztabu Generalnego WP[198]. W wyniku jej realizacji struktura Ministerstwa i Sztabu Generalnego kształtowała się w sposób następujący. Ministrowi Obrony Narodowej podlegali bezpośrednio: Sekretarz Stanu – I Zastępca MON, Podsekretarz Stanu ds. Uzbrojenia i Infrastruktury, Podsekretarz Stanu ds. Ekonomiczno-Finansowych, Podsekretarz Stanu ds. Społecznych i Parlamentarnych oraz Szef Sztabu Generalnego WP. Sztab Generalny WP – jako organ dowodzenia SZ RP został oparty o cztery piony funkcjonalne podporządkowane odpowiednim zastępcom Szefa SG WP[199].

Jak już wspomniałem, konieczność ujednolicenia funkcjonowania operacyjnego poziomu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP (uzupełnienie brakującego ogniwa na szczeblu dowództw rodzajów sił zbrojnych) spowodowała pojawienie się idei dotyczącej utworzenia Dowództwa Wojsk Lądowych. Z chwilą utworzenia Dowództwa Wojsk Lądowych część realizowanych dotychczas kompetencji Sztabu Generalnego WP została przekazana nowemu dowództwu. Jeszcze przed wdrożeniem poprzednich uregulowań strukturalnych, strukturę Sztabu Generalnego WP musiano dostosowywać do nowych uwarunkowań. Uwarunkowania te spowodowały, że struktura organizacyjna oparta została ona na trzech pionach funkcjonalnych: pion planowania strategicznego, pion dowodzenia i szkolenia oraz pion logistyki, którymi

---

[197] D. Kuleta, B. Szulc, *Proces dostosowania struktury organizacyjnej Sztabu do nowych warunków funkcjonowania* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego..., op. cit., s. 388.

[198] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 88, poz. 399 z 1996 r.).

[199] Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 054/Org. z dnia 28 grudnia 1996 r. w sprawie zmian organizacyjnych w Ministerstwie ON.

kierowali zastępcy Szefa SG WP. Każdy pion obejmował funkcjonalnie związane ze sobą zarządy, będące komórkami organizacyjnymi Ministerstwa.

Należy podkreślić, że w tamtym okresie zarówno Sztab Generalny WP, jak i dowództwa rodzajów sił zbrojnych były zorganizowane w układzie narodowym. Były one w stanie realizować funkcje dowodzenia lecz ich kompetencje nie w pełni korespondowały z kompetencjami podobnych struktur dowodzenia NATO. Na szczeblu strategicznym, tj. w jednostkach organizacyjnych MON, niektóre funkcje (zadania) były rozproszone po kilku instytucjach. Brak było – w przeciwieństwie do podobnych dowództw NATO - jednolitych komórek organizacyjnych posiadających kompetencje w dziedzinach: wywiadu, zarządzania zasobami, wsparcia konsultacyjnego i politycznego, a także kadrowo – personalnej. Analogiczna sytuacja istniała na szczeblu operacyjnym w dowództwach rodzajów sił zbrojnych.

W okresie tym struktura Ministerstwa Obrony Narodowej zostaje uzupełniona o dodatkowy pion – Pion Podsekretarza Stanu do spraw Współpracy z Zagranicą i Integracji z NATO. Pozostałe piony funkcjonalne w zasadzie pozostały niezmienione. Struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej przełomu 1996/1997 została pokazana w Załączniku Nr 14.

Bliska perspektywa integracji z NATO spowodowała konieczność kolejnej reorganizacji Ministerstwa. W hierarchii potrzeb, ważną pozycję zajmowała konieczność dostosowania struktury wewnętrznej kadry i struktur organizacyjnych dowództw na poszczególnych szczeblach, do wymogów NATO. Wymogi te precyzyjnie zostały określone w celu TG – 2701 „Wspólna struktura dowództw", który przewidywał opracowanie struktur dowództw szczebla strategicznego, Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym Sztabu Generalnego WP, dowództw rodzajów sił zbrojnych (Wląd, WLOP, MW) interoperacyjnych z odpowiednimi strukturami i dowództwami NATO.

Prace nad przekształceniem organów dowodzenia szczebla strategicznego i operacyjnego rozpoczęto w 1998 r. Założono, iż zostaną one zakończone do końca 1999 roku. Realizacja powyższego zadania polegała na sprecyzowaniu obszarów funkcjonalnych opisanych w celu TG – 2701 i podporządkowaniu ich odpowiednim, istniejącym komórkom organizacyjnym Sztabu Generalnego WP i dowództw

rodzajów sił zbrojnych, które współpracować miały z ich „odpowiednikami" w NATO. W przypadku braku w naszych strukturach właściwych komórek – zakładano je utworzyć. Do takich należały m.in. komórki odpowiedzialne za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, działalność zagraniczną, wywiad i kontrwywiad, planowanie obronne i budżetowe, współpracę wojskowo – cywilną[200].

Zadania w tej dziedzinie określał „Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego na lata 1998-2012" i wynegocjowane z przedstawicielami NATO cele Sił Zbrojnych RP (przede wszystkim cel TG 2701 „Wspólna struktura dowództw"), zawarte w „Harmonogramie implementacji celów Sił Zbrojnych RP".

Aktem prawnym uruchamiającym prace koncepcyjno-przygotowawcze, dotyczące przekształceń strukturalno – organizacyjnych w resorcie Obrony Narodowej, a w szczególności w Siłach Zbrojnych RP była Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 60/MON z dnia 7 kwietnia 1998 r. w sprawie przygotowania przekształceń strukturalno – organizacyjnych w resorcie obrony narodowej.

Przystępując do prac nad reorganizacją Sztabu Generalnego WP zwrócono się z prośbą m.in. do strony amerykańskiej o udzielenie merytorycznej pomocy w tym zakresie. Prośba ta spotkała się z przychylnością, a odpowiedzią strony amerykańskiej było zorganizowanie dwuetapowych konsultacji. Pierwszy etap konsultacji miał miejsce w sierpniu 1998 r. Ze strony amerykańskiej uczestniczył w nich zespół ekspertów Sił Zbrojnych USA pod przewodnictwem Attache Obrony przy Ambasadzie USA w Warszawie płk J. Coxa. Przedmiotem dyskusji był projekt struktury organizacyjnej Sztabu Generalnego WP. Wyrażone wówczas opinie i uwagi do wzmiankowanego projektu były podstawą do dalszych prac. Ustalono ponadto, że należy spotkać się ponownie za kilka miesięcy, podczas których strona polska przygotuje niezbędne materiały z uwzględnieniem sugestii i uwag strony amerykańskiej.

Drugi etap konsultacji w Sztabie Generalnym WP, z uczestnictwem pionu cywilno – wojskowego MON, miał miejsce w październiku 1998 r. Reprezentantem strony amerykańskiej była delegacja Połączonego Sztabu Wojskowego USA pod

---

[200] D. Kuleta, B. Szulc, *Proces dostosowania struktury organizacyjnej Sztabu* ..., op. cit, s. 390.

kierownictwem płk. A. Berdy, z udziałem emerytowanego gen. bryg. D. Armstronga. Podstawą do dyskusji była dotychczasowa struktura Sztabu Generalnego WP oraz dyskutowany projekt nowej struktury organizacyjnej Sztabu Generalnego WP.

Prowadzone prace plenarne oraz w grupach roboczych zaowocowały szeregiem cennych i zasadnych propozycji, m.in. przyjęto założenie, że Sztab Generalny WP jako Połączony Sztab Sił Zbrojnych RP będzie organizatorem planowania strategiczno – operacyjnego użycia Sił Zbrojnych RP, a także organem doradczym naczelnych organów władzy państwowej (Prezydenta, Premiera, Ministra Obrony Narodowej) w zakresie polityki wojskowej Państwa.

Z uwagi na potrzebę zachowania właściwych relacji między jednostkami organizacyjnymi ministerstwa, strona amerykańska zasugerowała aby reorganizacja dotyczyła całego Ministerstwa Obrony Narodowej, a nie wyłącznie Sztabu Generalnego WP. Zasugerowano także, aby część zadań została przesunięta z „cywilno – wojskowych" jednostek organizacyjnych MON do Sztabu, np. wywiad wojskowy, działalność personalna dotycząca sił zbrojnych w określonym obszarze, a także wojskowe sprawy zagraniczne.

Zaproponowano utworzyć piony funkcjonalne od J-1 (P-1) do J-6 (P-6), interoperacyjne ze strukturami dowództw obowiązujących w Sojuszu. Piony te byłyby kierowane jednoosobowo przez szefa (dyrektora), który posiadałby jednego zastępcę i kilkuosobową obsługę merytoryczno – administracyjną, podobnie jak to jest w Połączonym Sztabie Wojskowym USA. Zwrócono uwagę, aby w procesie wypracowywania ostatecznej struktury Sztabu, priorytetowo traktować piony: J-3 (P-3), J-5 (P-5) i J-6 (P-6)[201].

Sztab Generalny WP w nowych strukturach miał do odegrania ważną rolę:

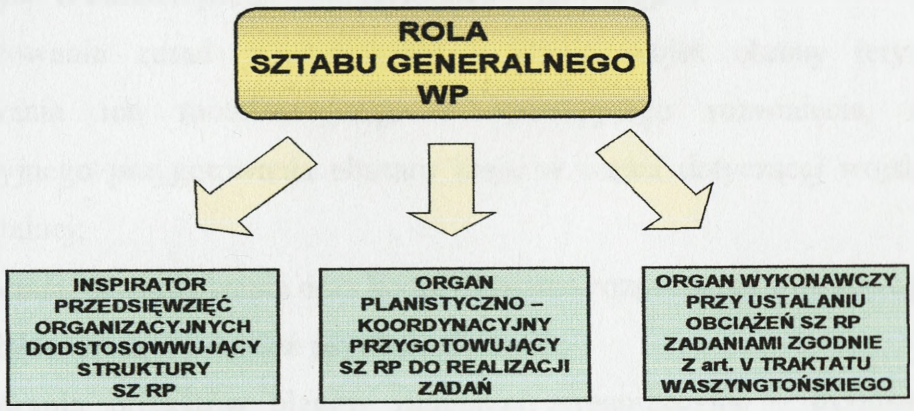
po pierwsze - jako inspiratora wszystkich przedsięwzięć organizacyjnych dostosowujących struktury sił zbrojnych, w tym organy dowodzenia na poszczególnych szczeblach, do wymogów NATO;

---

[201] Tamże, s. 391.

po drugie - jako organu wykonawczego najwyższych autorytetów i decydentów Państwa przy ustalaniu obciążeń SZ RP zadaniami operacyjnymi zgodnie z art. V Traktatu Waszyngtońskiego;

po trzecie - jako organu planistyczno – koordynacyjnego przygotowującego SZ RP do realizacji zadań na okres zagrożenia bezpieczeństwa Państwa i okres wojny, samodzielnie i w układzie sojuszniczym (Rys.23.).



Rys.23. Rola SG WP w osiąganiu interoperacyjności z państwami NATO
źródło: opracowanie własne.

Do bardziej szczegółowego zakresu działania Sztabu Generalnego WP należeć miała realizacja zadań w sprawach dotyczących:

1) uczestnictwa Szefa Sztabu Generalnego WP w opracowywaniu koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych RP i planowanie tego rozwoju;
2) kierowania kompleksowym planowaniem mobilizacyjnego i strategiczno – operacyjnego rozwinięcia oraz użycia sił zbrojnych;
3) utrzymywania w siłach zbrojnych gotowości bojowej i mobilizacyjnej;
4) kierowania szkoleniem wojsk, określania celów, kierunków i zadań tego szkolenia oraz planowaniem szkolenia bojowego i taktycznego;
5) kierowania szkolnictwem wojskowym w ramach pełnomocnictw udzielonych przez Ministra Obrony Narodowej;
6) kierowania programowaniem i planowaniem materiałowo – finansowym w siłach zbrojnych;

7) ustalania zasad organizacji i działania systemów łączności i informatyki;
8) udziału w kształtowaniu założeń i typowaniu kandydatów na kierownicze stanowiska w Siłach Zbrojnych RP;
9) kierowania zabezpieczeniem logistycznym;
10) opracowywania planów kontaktów zagranicznych w części dotyczącej Sił Zbrojnych RP oraz udziału w planowaniu i koordynowaniu działalności sił zbrojnych w ramach programu „Partnerstwo dla Pokoju";
11) wypracowania zasad przygotowania i użycia wojsk obrony terytorialnej, planowania ich mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia, a także operacyjnego przygotowania obszaru kraju w części dotyczącej wojsk obrony terytorialnej;
12) planowania, organizowania oraz koordynowania rozpoznania wojskowego, walki radioelektronicznej i działań psychologicznych;
13) opracowania projektów planów zamierzeń organizacyjno – dyslokacyjnych, przygotowania projektów organizacyjnych dokumentów wykonawczych oraz przepisów normujących działalność organizacyjno – etatową;
14) planowania przedsięwzięć dotyczących zabezpieczenia topograficznego sił zbrojnych.

Wnioski wynikające z przeprowadzonych konsultacji zaowocowały opracowaniem kolejnej wersji struktury organizacyjnej Sztabu Generalnego WP. Przewidywano, że nowa konstrukcja organizacyjna zapewni bezkolizyjne kierowanie i dowodzenie SZ RP oraz znacznie przybliży się do struktury Połączonego Sztabu Wojskowego USA i sztabów innych państwa NATO.

Przyjęto jednocześnie, że dokonywana przebudowa Sztabu Generalnego WP nie będzie aktem zakończonym ostatecznie. Zbierane doświadczenia, analizy, rozwijające się kontakty i współpraca z USA oraz innymi państwami członkami NATO, a także nowelizacja i wprowadzanie nowych aktów prawnych spowodują doskonalenie i korekty struktur SG WP.

W następstwie powyższych działań struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Generalnego WP została określona w Rozporządzeniu Rady

Ministrów z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej[202].

Kolejnym ważnym dokumentem określającym strukturę Urzędu MON i kompetencje komórek organizacyjnych Ministerstwa był „Regulamin organizacyjny MON" nadany zarządzeniem Nr Z-34/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lipca 1999 r.[203]. W tym samym dniu Minister wręczył decyzje personalne szefom komórek organizacyjnych Ministerstwa. Kolejne decyzje Ministra Obrony Narodowej pozwoliły pomyślnie zakończyć proces reorganizacji Urzędu Ministra.

W ramach reorganizacji Ministerstwa Obrony Narodowej dostosowano Sztab Generalny WP do pełnienia funkcji połączonego Sztabu Sił Zbrojnych RP.

Struktura organizacyjna Urzędu Ministra Obrony Narodowej, w tym Sztabu Generalnego WP, jak się okazało jeszcze nie ostateczna, została wprowadzona zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej Nr 0-16/Org. z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie wprowadzenia zmian organizacyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej. Funkcjonowanie w nowych strukturach rozpoczęto z dniem 1 marca 2000 r.

W Ministerstwie Obrony Narodowej funkcjonowały zatem cztery zasadnicze piony, realizujące główne obszary zadaniowe Ministerstwa. Pionami tymi kierowali: Sekretarz Stanu – I Zastępca Ministra Obrony Narodowej, zajmujący się problematyką uzbrojenia i infrastruktury; Podsekretarz Stanu ds. Polityki Obronnej; Podsekretarz Stanu ds. Społecznych i Szef Sztabu Generalnego WP (Załącznik Nr 15.).

Podobnie jak w poprzedniej strukturze organizacyjnej, zgodnie z obowiązującą ustawą o urzędzie Ministra, Szef Sztabu Generalnego WP w czasie pokoju dowodził Siłami Zbrojnymi w imieniu Ministra Obrony Narodowej.

Szef Sztabu ukierunkowywał pracę komórek organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP i sprawował bezpośredni nadzór nad podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej. W zakresie nałożonych zadań mógł wydawać właściwe dokumenty normatywno-prawne (dyrektywy, rozkazy, instrukcje, wytyczne i polecenia).

---

[202] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 29, poz. 267).

[203] Zarządzenie Nr Z-34/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lipca 1999 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MON, (niepublikowane).

Proces kierowania (dowodzenia) Siłami Zbrojnymi RP przebiegał w relacjach: Minister Obrony Narodowej – Szef Sztabu Generalnego WP – dowódcy rodzajów sił zbrojnych.

Wydawane przez Ministra Obrony Narodowej zarządzenia (decyzje) były przekazywane, w formie rozkazów Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódcom rodzajów sił zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych resortu.

Dokumenty wydawane przez Szefa Sztabu Generalnego dotyczyły wszystkich jednostek organizacyjnych resortu. Obowiązywało zastrzeżenie, że w przypadku gdy dokumenty te dotyczą dziedzin zarządzanych przez Sekretarza Stanu – I Zastępcę, podsekretarzy stanu - wymagają one uzgodnienia z tymi osobami. Analogiczne zastrzeżenie obowiązywało również w drugą stronę. Sekretarz Stanu, podsekretarze stanu byli zobligowani uzgadniać z Szefem Sztabu wydawane przez siebie dokumenty, jeśli mogłyby one oddziaływać na dziedziny zarządzane przez Szefa Sztabu Generalnego WP.

Organem wykonawczym (roboczym) Szefa Sztabu Generalnego WP po restrukturyzacji był, jak poprzednio, Sztab Generalny Wojska Polskiego, który stanowił integralną część Ministerstwa Obrony Narodowej.

Szef Sztabu Generalnego WP kierował pracą Sztabu bezpośrednio oraz przy pomocy dwóch zastępców.

W strukturze Sztabu Generalnego WP, jako główne komórki organizacyjne, wyodrębniono sześć generalnych zarządów: Generalny Zarząd Uzupełnień i Spraw Personalnych (P1), Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego (P2), Generalny Zarząd Operacyjny (P3), Generalny Zarząd Logistyki (P4), Generalny Zarząd Planowania Strategicznego (P5), Generalny Zarząd Dowodzenia i Łączności (P6) oraz Zarząd Obrony Terytorialnej.

Komórki organizacyjne Sztabu Generalnego WP realizowały następujące główne zadania:

Zarząd Obrony Terytorialnej:

- planowanie i koordynowanie funkcjonowania elementów systemu OT;

Generalny Zarząd Uzupełnień i Spraw Personalnych - P 1:

- wypracowywanie koncepcji uzupełniania stanów osobowych sił zbrojnych

w czasie pokoju oraz w okresie mobilizacyjnego rozwinięcia, a także w czasie wojny;

- wypracowywanie zasad odbywania zasadniczej służby wojskowej;

Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego – P 2:

- przygotowywanie i prowadzenie rozpoznania wojskowego, walki radioelektronicznej, działań specjalnych i psychologicznych oraz zabezpieczenia geograficznego i hydrometeorologicznego w Siłach Zbrojnych RP;

Generalny Zarząd Operacyjny - P 3:

- planowanie mobilizacyjnego rozwinięcia i operacyjnego użycie Sił Zbrojnych RP;
- kierowanie problematyką reagowania kryzysowego w Siłach Zbrojnych RP;
- kierowanie przygotowaniem kontyngentów wojskowych do udziału w operacjach wsparcia pokoju prowadzonych przez organizacje międzynarodowe i NATO oraz sprawowanie nadzoru nad kierowaniem narodowym polskimi kontyngentami wojskowymi w czasie ich pobytu poza granicami RP;
- wypracowywanie doktryn połączonych sił zbrojnych i wdrażanie ich do procesów kształcenia kadr i szkolenia wojsk;

Generalny Zarząd Logistyki - P 4:

- ustalanie kierunków rozwoju oraz wypracowywanie modelu organizacyjno – funkcjonalnego logistyki sił zbrojnych w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny;

Generalny Zarząd Planowania Strategicznego - P 5:

- przygotowywanie strategicznej oceny sytuacji militarnej i prowadzenie analiz polityczno – wojskowych oraz realizowanie strategicznego planowania obronnego;
- opracowywanie perspektywicznych, wieloletnich planów i programów rozwoju Sił Zbrojnych RP;
- wypracowywanie kierunków realizacji przedsięwzięć organizacyjnych i dyslokacyjnych w siłach zbrojnych;

Generalny Zarząd Dowodzenia i Łączności - P 6:

- określanie głównych założeń w zakresie systemów dowodzenia, łączności i informatyki oraz planowanie działalności bieżącej w Sztabie Generalnym WP;

- nadzorowanie zabezpieczenia funkcjonowania Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (SKOP) w Zapasowym Miejscu Pracy;
- nadzorowanie rozwinięcia i funkcjonowania Wojennego Systemu Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP[204].

Pojawienie się nowego zagrożenia, wynikającego szczególnie z zagrożenia terroryzmem jakie powstało po ataku na Stany Zjednoczone Ameryki w dniu 11 września 2001 roku, a także uwarunkowania wynikające z uczestnictwa w Sojuszu spowodowały potrzebę dokonania kolejnej reorganizacji Ministerstwa, w tym szczególnie Sztabu Generalnego WP. Nowy kształt Sztabu Generalnego WP podyktowany został również zwiększonym zakresem zadań, uwzględniającym w działalności sił zbrojnych nowy rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa Państwa. Dlatego też m.in. zaistniała konieczność utworzenia centralnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za system zabezpieczenia inżynieryjnego oraz system obrony przed bronią masowego rażenia. Efektem powyższych działań było włączenie problematyki inżynierii wojskowej oraz obrony przed bronią masowego rażenia do kompetencji Szefa Sztabu Generalnego WP.

Przedmiotowa reorganizacja została przeprowadzona w kwietniu 2002 roku, a jej przyczynami oprócz wymienionych powyżej były:

1) dostosowanie zadań realizowanych przez Szefa Sztabu Generalnego WP do jego kompetencji określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej;
2) przejęcie dziedzin będących dotychczas w gestii innych komórek organizacyjnych urzędu MON;
3) ograniczenie stanu etatowego MON;
4) wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania MON:
   - rozdzielenie planowania od realizacji zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
   - uregulowanie problematyki dotyczącej wsparcia państwa – gospodarza i państwa wysyłającego HNS,

---

[204] Zarządzenie Nr Z-34/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lipca 1999 r w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

- zmodyfikowanie systemu zarządzania zasobami obronnymi (DRMM),
- stworzenie jasnego i czytelnego systemu programowania i planowania budżetowego,
- podwyższenie rangi wojskowej służby zdrowia.

Wymienione powyżej problemy i zadania spowodowały konieczność rozpoczęcia prac nad zmianami strukturalno-kompetencyjnymi w Urzędzie MON, w tym w SG WP. Efektem prowadzonych prac było nadanie przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2002 r. nowego Statutu Ministerstwa Obrony Narodowej, który określił aktualną strukturę organizacyjną Urzędu MON, z uwzględnieniem Sztabu Generalnego WP (Załącznik Nr 16).

W porównaniu do poprzedniej struktury organizacyjnej, w miejsce części dotychczasowych komórek utworzono nowe komórki organizacyjne i wewnętrzne, m.in.: Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Biuro Ochrony Informacji Niejawnych, Generalny Zarząd Zasobów Osobowych P-1, Generalny Zarząd Wsparcia P-7, Zarząd Wojskowej Służby Zdrowia, Zarząd Zasobów Obronnych w P-5 oraz Oddział Dyscypliny Wojskowej w P-1. Ponadto dokonano szeregu zmian organizacyjno-kompetencyjnych w komórkach wewnętrznych poszczególnych departamentów i generalnych zarządów SG WP.

W wyniku przeprowadzonych zmian Minister Obrony Narodowej kieruje resortem obrony narodowej bezpośrednio oraz przy pomocy osób zajmujących kierownicze stanowiska: Sekretarza Stanu - I Zastępcy, podsekretarzy stanu, Dyrektora Generalnego oraz Szefa Sztabu Generalnego WP. Szef Sztabu Generalnego WP – analogicznie jak w poprzednich układach funkcjonalnych - ukierunkowuje pracę komórek organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP i sprawuje bezpośredni nadzór nad podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej. Szef Sztabu Generalnego WP kieruje pracą Sztabu bezpośrednio oraz przy pomocy dwóch zastępców. W dalszym ciągu organem wykonawczym Szefa Sztabu Generalnego WP jest Sztab Generalny Wojska Polskiego, który stanowi integralną część Ministerstwa Obrony Narodowej.

W strukturze Sztabu Generalnego WP, jako główne komórki organizacyjne, wyodrębniono siedem generalnych zarządów: Generalny Zarząd Zasobów Osobowych (P-1), Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego (P-2), Generalny Zarząd Operacyjny (P-3), Generalny Zarząd Logistyki (P-4), Generalny Zarząd Planowania Strategicznego (P-5), Generalny Zarząd Dowodzenia i Łączności (P-6), Generalny Zarząd Wsparcia (P-7) oraz Zarząd Wojskowej Służby Zdrowia.

Komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym Sztabu Generalnego WP, realizują swoje zadania zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MON – nadanym zarządzeniem Nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. Zasadnicze zadania realizowane przez komórki organizacyjne MON zawiera Załącznik Nr 17.

Przedstawiony cel reorganizacji Ministerstwa Obrony Narodowej zrealizowano poprzez dostosowanie zakresów kompetencji oraz struktury organizacyjnej do głównych zadań wynikających z integracji Sił Zbrojnych RP w ramach Sojuszu. Starano się przy tym, aby rola, miejsce i kompetencje były adekwatne i porównywalne z rolą jaką Ministerstwa Obrony w systemach obronnych państw – członków NATO.

Codzienność funkcjonowania Ministerstwa Obrony Narodowej pokazuje jednak szereg niedomagań, które w sposób istotny rzutują na sprawne wykonywanie zadań przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa. Aby trafnie zdiagnozować te niedomagania niezbędnym jest przeanalizowanie i zobrazowanie aktualnego stanu prawnego w dziedzinie obronności, szczególnie w jej kompetencyjnym aspekcie.

8. Uwarunkowania prawne funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej

Transformacja społeczna gospodarcza i polityczna, która nastąpiła w Polsce na początku lat 90-tych spowodowała istotną dezaktualizację całego krajowego systemu prawnego, w tym także w dziedzinie obronności. Przemiany te, uchwalenie nowej Konstytucji RP oraz przyjęcie Polski do NATO wyznaczyły nowe cele w tworzeniu prawa obronnego odpowiadającego standardom i wymogom międzynarodowym oraz nowoczesnego państwowego systemu obronnego. Od tego momentu polityka

bezpieczeństwa narodowego wolnej i demokratycznej Polski cechuje się niezmiennością celów i zasad.

Przystępując do omówienia uwarunkowań prawnych funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej III RP należy rozpocząć od uprawnień i prerogatyw organów władzy i administracji państwowej w dziedzinie obronności, które co prawda były już częściowo prezentowane w dysertacji, ale ich pogrupowanie w tym miejscu, jako bazy do badań kierunkowych w zakresie modelowania się systemu kompetencyjnego na progu XXI wieku wydaje się uzasadnione.

8.1. Kompetencje organów władzy ustawodawczej w zakresie obronności

Sejm i Senat sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej władzę ustawodawczą[205]. Działalność tych organów skupiona jest przede wszystkim na stanowieniu ustaw, w tym także ustaw dotyczących obronności i bezpieczeństwa Państwa. W ramach sprawowania władzy ustawodawczej organa te kształtują także wysokość środków na bezpieczeństwo i obronę państwa, w tym także na utrzymanie i rozwój Sił Zbrojnych RP. Sejm ponadto w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa realizuje następujące zadania:

1. Podejmuje decyzje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju[206].

   W świetle art. 116 ust. 2 Konstytucji RP podjęcie przez Sejm uchwały o stanie wojny może nastąpić jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

   Analiza tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że Polska nie może występować w roli agresora.

---

[205] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 95 ust. 1.
[206] Tamże, art. 116 ust. 1.

Przyjęcie przez Sejm uchwały o stanie wojny powoduje wypowiedzenie wojny innemu państwu lub grupie państw, co nie zawsze musi się wiązać z rozpoczęciem działań zbrojnych, zwłaszcza gdy uchwała taka podejmowana jest w wyniku realizacji zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji.

2. Określa zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[207].

Zgodnie z art. 117 Konstytucji RP zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa.

Sejm dnia 17 grudnia 1998 r. uchwalił ustawę o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami Państwa[208]. W myśl jej postanowień o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek, w zależności od celu ich użycia, Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów występuje z wnioskiem o użycie Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa celem udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych oraz misji pokojowej. Natomiast w celu udziału Sił Zbrojnych RP w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom z wnioskiem występuje Prezes Rady Ministrów.
O podjętym postanowieniu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie informuje Marszałków Sejmu i Senatu.
Zasady użycia sił zbrojnych mogą być również określone w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, które w myśl postanowień art. 87 ust. 1 Konstytucji stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa. Przystąpienie Polski do NATO spowodowało wprowadzenie do naszego systemu prawnego szeregu regulacji prawno-międzynarodowych dotyczących m.in. zasad użycia sił zbrojnych w operacjach sojuszniczych oraz pobytu sił zbrojnych NATO na terytorium Stron-Traktatu Północnoatlantyckiego. Przykładem takiego aktu jest

---

[207] Tamże, art. 117.
[208] Dz. U Nr 162, poz. 1117 z późn. zm.

umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych, sporządzona w Londynie dnia 19 czerwca 1951 r.[209].

3. Określa zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium[210].

Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasad przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy. Istotne znaczenie w zakresie regulacji zasady pobytu i przemieszczania się wojsk Sojuszu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych, sporządzona w Londynie dnia 19 czerwca 1951 r.

4. Określa czas trwania kadencji Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP oraz tryb i warunki ich odwołania przed jej upływem[211].

Zgodnie z postanowieniami art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[212] kadencja na stanowiskach służbowych Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych wynosi trzy lata, z możliwością wyznaczenia na ponowną kadencję. Zwolnienia z tych stanowisk przed upływem kadencji dokonuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w porozumieniu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione potrzeby Sił Zbrojnych RP.

5. Określa kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[213].

Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom uregulowane zostały w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl postanowień, art. 16 cytowanej ustawy, Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Dowodzi Siłami

---

[209] Dz. U. z 1998 r. Nr 97, poz.605.
[210] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 117.
[211] Tamże, art. 134 ust 3.
[212] Dz. U Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.
[213] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 134 ust. 4

Zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnia współdziałanie podległych mu Sił Zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych, określa, w ramach swojej właściwości, potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa ich zadania i kompetencje.

Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych przejmuje dowodzenie Siłami Zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi z chwilą jego mianowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o ile Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie określi innego terminu przejęcia dowodzenia.

6. Określa kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi[214].

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej[215], sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa. Może także uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP.

7. Określa zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych[216].

Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela określają ustawy regulujące poszczególne stany nadzwyczajne.

---

[214] Tamże, art. 134 ust. 6.
[215] Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.
[216] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 228 ust. 3.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[217], organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem regulacji określonych w ustawie.

8. Wyraża zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego[218].

W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.

Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

9. Kontroluje rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub stany wyjątkowego[219].

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm niezwłocznie rozpatruje przedstawione rozporządzenie, może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

8.2. Kompetencje organów władzy wykonawczej w zakresie obronności

Prezydent i Rada Ministrów - sprawując władzę wykonawczą - są centralnymi organami kierowania obronnością. Zadania w tym zakresie określa im Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne ustawy.

Prezydent w ramach przypisanych mu w Konstytucji kompetencji czuwa nad jej przestrzeganiem, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych

---

[217] Dz. U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.
[218] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 230 ust 2.
[219] Tamże, art. 231.

Rzeczypospolitej Polskiej. Zwierzchnictwo to w czasie pokoju wykonuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

Mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

Kompetencje Prezydenta, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi RP, dotychczas reguluje ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Zgodnie z jej postanowieniami Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności:

- określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa,
- może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP.

Ta sama ustawa określa również zadania Prezydenta, jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W ramach tej funkcji m.in.:

- zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego,
- wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego,
- zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem,
- postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa,
- może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności Państwa,

– inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

Organem doradczym Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Konstytucja dokonując podziału kompetencji w zakresie bezpieczeństwa narodowego między organy władzy ustawodawczej a wykonawczej, prawo do podejmowania decyzji o stanie wojny i o zawarciu pokoju przyznała Sejmowi. Jednakże w sytuacjach, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie o stanie wojny postanawia Prezydent. O stanie wojny może postanowić jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Zauważyć należy, że podjęcie decyzji w sprawie pokoju należy wyłącznie do Sejmu.

Prezydent RP zgodnie z postanowieniami Konstytucji[220] posiada kompetencje do wprowadzania stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Decyzji o wprowadzeniu tych stanów nie może podejmować z własnej inicjatywy. Podejmuje je wyłącznie na wniosek Rady Ministrów. Jednakże warunkiem koniecznym do tego, aby Rada Ministrów wystąpiła z właściwym wnioskiem jest zaistnienie określonych w Konstytucji przesłanek. W przypadku stanu wojennego podstawą do wystąpienia z wnioskiem może być zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, gdy zobowiązanie takie wynika z umowy międzynarodowej. Zaś przesłanką konieczną, która musi zaistnieć, aby Rada Ministrów mogła wystąpienia z wnioskiem o wprowadzenie stanu wyjątkowego jest zagrożenie konstytucyjnego ustroju Państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Stan wojenny lub wyjątkowy może zostać wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa, z tym że stan wyjątkowy może zostać wprowadzony tylko na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni.

Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia

---

[220] Tamże, art. 229.

z mocą ustawy[221]. Rozporządzenia Prezydenta wydawane w tym trybie podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu oraz mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne Państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej[222].

Rada Ministrów kierując obronnością w czasie pokoju, współdziała z Prezydentem, w tym zakresie występuje do Prezydenta z wnioskiem o:

- wprowadzenie stanu wojennego,
- stanu wyjątkowego,
- wydanie rozporządzenia z mocą ustawy, gdy Sejm nie może się zebrać w czasie stanu wojennego.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[223] do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy m.in.:

a) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego,
b) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych,
c) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania,

---

[221] Tamże, art. 234.
[222] Tamże, art. 146.
[223] Ustawa o powszechnym obowiązku..., op.cit., art. 6.

d) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia,

e) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony,

f) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania,

g) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,

h) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny,

i) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie,

j) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w Państwie.

Radzie Ministrów Konstytucja przyznała prawo wprowadzania na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stanu klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa[224]. Stan ten wprowadzany jest w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej - obrona narodowa, który w czasie pokoju obejmuje, sprawy:

a) obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,

b) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych.

---

[224] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 232.

Pod warunkiem, iż na mocy odrębnych przepisów wyżej określone sprawy nie należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta lub innych organów państwowych.

Zadania Ministra Obrony Narodowej w zakresie realizacji powyższych spraw zostały określone w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej[225], która omówiona została już szczegółowo w niniejszym rozdziale.

W czasie pokoju w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi dowodzi Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Siły Zbrojne RP jako podstawowy element podsystemu militarnego stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju[226]. Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu.

W skład Sił Zbrojnych wchodzą jako ich rodzaje:

1) Wojska Lądowe,
2) Siły Powietrzne,
3) Marynarka Wojenna.

W skład Sił Zbrojnych wchodzą również Wojskowe Służby Informacyjne i Żandarmeria Wojskowa, jako ich wyodrębnione i wyspecjalizowane służby.

Dowódcy Rodzajów Sił Zbrojnych RP dowodzą podległymi jednostkami, ponosząc odpowiedzialność za całokształt ich pokojowej działalności oraz za przygotowanie do działań w warunkach stanów nadzwyczajnych lub wojny. Na bieżąco współpracują z dowództwami sojuszniczymi, którym podporządkowują wybrane oddziały, gwarantując im wszechstronne zabezpieczenie.

9. Konkluzja

Analiza poszczególnych zapisów kompetencyjnych w aktach normatywno – prawnych prowadzi do wniosku, że system kompetencyjny w Ministerstwie Obrony

---

[225] Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późń. zm.
[226] Ustawa o powszechnym obowiązku ..., op. cit., art. 3.

Narodowej i Siłach Zbrojnych RP nie ma na dzień dzisiejszy kompleksowego i przejrzystego charakteru. Składa się na to wiele przyczyn, m.in.:

1) **brak wielu rozwiązań legislacyjnych w zakresie systemu kierowania obronnością Państwa**. Przepisy konstytucji już w sprawach zasadniczych tworzą określone trudności. Brak jest np. ustawy, będącej wykonaniem delegacji konstytucyjnej w zakresie ustawowego określenia kompetencji Prezydenta RP związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi.[227]. Regulacja zawarta w konstytucji nie jest do końca jasna, nie pozwala bowiem na jednoznaczne stwierdzenie czy zwierzchnictwo w rozumieniu konstytucji wiąże się raczej z uprawnieniami o charakterze reprezentacyjnym, w zakresie zbliżonym do zwierzchnich uprawnień Prezydenta RP na mocy konstytucji marcowej z 1921 r., czy pod pojęciem zwierzchnictwa należy rozumieć znacznie szerszy zakres uprawnień;
2) **nie sprecyzowano wizji systemu dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju i na czas wojny**. Do rozstrzygnięcia pozostaje nadal tak istotna kwestia jak model Wojennego Systemu Dowodzenia (WSyD);
3) **istniejące rozwiązania prawne są nie zawsze spójne i jednoznaczne, przykładem może być podporządkowanie m.in. dowództw rodzajów sił zbrojnych**. Na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Można więc wysunąć tezę, że podlegają mu także, jako integralna część sił zbrojnych dowództwa RSZ. Z drugiej jednak strony, zgodnie z decyzją Nr 53/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych dowództwa rodzajów sił zbrojnych podporządkowane są bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej[228];

---

[227] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op.cit., art. 134 ust. 6.
[228] Decyzja Ministra Obrony Nrodowej Nr 53/MON z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 32).

4) **podobne wątpliwości występują w zakresie podległości w obszarze dowodzenia m.in. Żandarmerii Wojskowej oraz Jednostki Wojskowej 2305, czyli popularnego GROMU**. Zgodnie z cytowaną już wielokrotnie w niniejszej dysertacji ustawą o urzędzie Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi RP, w imieniu Ministra Obrony Narodowej, dowodzi Szef Sztabu Generalnego WP. Ponieważ w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Żandarmeria Wojskowa stanowi część sił zbrojnych, powinna zatem podlegać jak całe SZ RP Szefowi Sztabu Generalnego WP. Tym czasem na mocy ustawy o Żandarmerii Wojskowej, a także wspomnianej decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, Żandarmeria Wojskowa podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Również nie jasna jest - z punktu widzenia prawa - podległość GROMU. Z jednej strony, w myśl powyższej decyzji podporządkowana jest Ministrowi Obrony Narodowej, z drugiej natomiast, na podstawie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej - jako część sił zbrojnych - oraz tajnej decyzji oznaczonej klauzulą "0", podlega Szefowi Sztabu Generalnego WP;
5) **kolejnym przykładem braku klarowności kompetencyjnej jest organizacja Wojsk Lądowych**. Dowództwu Wojsk Lądowych podlegają – inaczej niż pozostałym dowództwom rodzajów sił zbrojnych – dowództwa okręgów wojskowych, jednostki OT i logistyka stacjonarna. Dowództwa okręgów wojskowych nadzorują organy administracji niezespolonej (WSzW, WKU), które jednak z prawnego punktu widzenia nie podlegają Dowódcy Wojsk Lądowych, lecz Ministrowi Obrony Narodowej[229].

Takich niuansów kompetencyjnych jest zdecydowanie za dużo. Wszystkie wymienione powyżej przykłady nie sprzyjają właściwemu ułożeniu i przyporządkowaniu zadań i kompetencji poszczególnym osobom funkcyjnym, komórkom oraz jednostkom organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej. System kompetencji stanowić powinien wypadkową różnych propozycji, projektów

---

[229] Art. 14 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku…., op. cit.

i uzgodnień, które stanowią o osiągniętym kompromisie. Wydaje się, iż proces zmian nie zawsze przebiega we właściwym kierunku.

Kilkakrotne propozycje nowelizacji ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej raz zmierzały w kierunku przejęcia przez Ministra Obrony Narodowej funkcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, z jednoczesnym powierzeniem Szefowi Sztabu Generalnego WP wyłącznie zadań o charakterze prognostyczno-planistycznym i doradczym[230], innym razem proponowano umocnienie funkcji dowódczej Szefa Sztabu Generalnego WP[231]. Propozycje te zgłaszane były w zależności od aktualnej sytuacji społeczno-politycznej i rządzącej w tym czasie opcji politycznej. Częste wprowadzanie kolejnych wersji regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (cztery w ostatnich dziesięciu latach) oraz szereg jego zmian i nowelizacji potwierdzają opinię, iż system kompetencyjny w Ministerstwie Obrony Narodowej nie ma na dzień dzisiejszy trwałego, kompleksowego i przejrzystego charakteru.

---

[230] Projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (wersja z dnia 12 września 2000 r.).
[231] Minister Jerzy Szmajdziński, „Polska Zbrojna"2002, Nr 2,str. 15.

ROZDZIAŁ V – FUNKCJONOWANIE SYSTEMÓW KOMPETENCYJNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH NATO

Dążenie do maksymalnie pełnego i obiektywnego podejścia do budowy perspektywicznego modelu struktury systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej stymulowało konieczność dokonania analizy i oceny porównawczej systemów kompetencyjnych wybranych państw NATO. Określając kierunki modelowania systemu kompetencyjnego MON na progu XXI wieku nie sposób pominąć doświadczeń państw, których ugruntowany system demokratyczny stworzył warunki do sprawnego funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Analiza tych systemów pod kątem ewentualnego dostosowania, a nawet zaadoptowania pewnych uniwersalnych rozwiązań do naszych potrzeb i uwarunkowań może przyczynić się do wypracowania optymalnego modelu funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej bez potykania się na tej drodze o czyhające przeszkody i niebezpieczeństwa[232].

Przy wyborze państw, które poddane zostały niniejszej analizie i ocenie kierowano się przede wszystkim kryterium trwałej i stabilnej demokracji, strukturami systemów kompetencyjnych, które mogą stanowić wzorzec do naśladowania oraz w miarę możliwości podobnymi uwarunkowaniami geopolitycznymi. Stąd też do badań porównawczych wybrano przede wszystkim kraje europejskie: Belgię, Danię Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Norwegię oraz prawie wszystkie kraje sąsiednie, będące członkami NATO: Czechy, Niemcy oraz Słowację. Nie poddano analizie systemów kompetencyjnych Ministerstw Obrony wiodących krajów członkowskich NATO takich jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, uznając, że ich rozwiązania kompetencyjne, z uwagi na spektrum działania, teatry zainteresowania strategicznego i prowadzone operacje nie są możliwe do zastosowania wprost w polskim systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej.

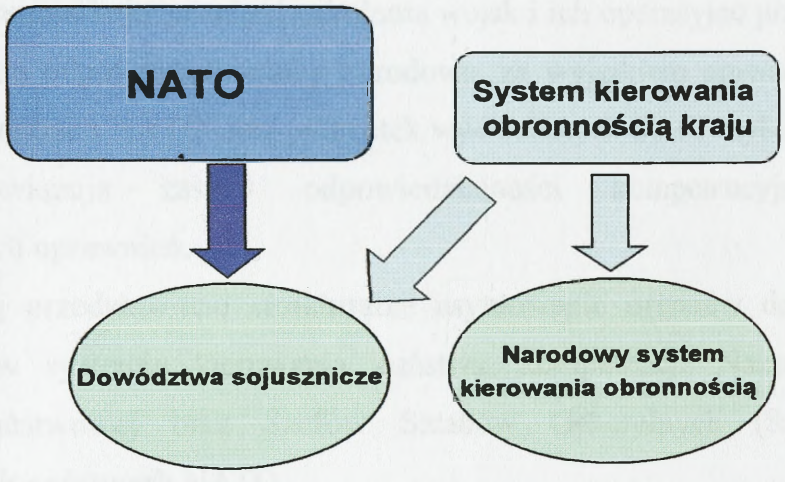
Wieloletnie badania i prace nad systemami kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi dowiodły, iż podstawę funkcjonalno-strukturalną narodowych organów

---

[232] J. Maj, *Dowodzenie Siłami Zbrojnymi* - Rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON – dodatek" Warszawa 2003, s.78.

dowodzenia muszą stanowić właściwości narodowe, uzupełnione o zasady wynikające z unormowań sojuszniczych.

Narodowe systemy kompetencyjne w zakresie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi funkcjonują w oparciu o odmienne dla każdego kraju regulacje prawne (ustawy zasadnicze i szczegółowe) oraz wspólne dla wszystkich członków ustalenia zawarte w Traktacie Waszyngtońskim, doktrynie Sojuszu i innych dokumentach normatywno-standaryzacyjnych. Istota ich polega na kształtowaniu dwupłaszczyznowych systemów dowodzenia i kierowania obronnością i siłami zbrojnymi (Rys.24.).



Rys.24. Dwupłaszczyznowy system kierowania i dowodzenia SZ RP
źródło: opracowanie własne.

Pierwsza płaszczyzna systemu kompetencyjnego dotyczy działań koalicyjnych w ramach Sojuszu i obejmuje wielonarodowe dowództwa NATO oraz podporządkowane im organy dowodzenia formacjami zbrojnymi poszczególnych państw. W strukturach sojuszniczych oraz dowództwach operacyjnych i taktycznych dąży się dalekiej unifikacji zarówno strukturalno-organizacyjnej, kompetencyjno-funkcjonalnej jak również standaryzacji procesów i procedur dowodzenia.

Druga płaszczyzna dotyczy narodowych systemów kompetencyjnych w zakresie kierowania obronnością i dowodzenia siłami zbrojnymi na obszarze danego państwa

i obejmuje cały potencjał obronny do czasu wydzielenia, zgodnie ze zobowiązaniami, jego części do składu sił sojuszniczych.

Systemy narodowe poszczególnych krajów w odróżnieniu od systemów koalicyjnych i wielonarodowych różnią się od siebie zarówno pod względem strukturalno – organizacyjnym jak i kompetencyjno-funkcjonalnym, a także podległością i usytuowaniem w systemach kierowania obronnością państwa.

Struktury podległości służbowej w państwach członkowskich NATO wynikają z potrzeb paktu oraz własnej obrony narodowej opartej na własnych siłach zbrojnych. W każdym państwie jest powołany organ odpowiedzialny za obronę i dowodzenie siłami zbrojnymi pozostającymi w podporządkowaniu narodowym.

W okresie pokoju za całość szkolenia wojsk i ich operacyjne przygotowanie oraz zaopatrywanie odpowiadają sztaby narodowe, za wyjątkiem prowadzonych ćwiczeń i szkoleń w ramach NATO oraz jednostek wydzielanych do sił szybkiego reagowania, gdzie obowiązują zasady odpowiedzialności kompetencyjnej wynikające z posiadanych uprawnień.

Poniżej przedstawiono strukturalne usytuowanie organów dowodzenia siłami zbrojnymi w systemie kierowania państwa, kompetencje Naczelnych Organów Władzy Państwowej oraz Szefów Sztabów Generalnych (Sztabów Obrony) w wybranych państwach NATO.

1. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej Królestwa Belgii

Od stycznia 2002 roku Belgia wprowadziła w życie nową organizację Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) i Sztabu Generalnego (SG). Zgodnie z koncepcją, MON oraz SG stanowią jedną zintegrowaną strukturę, na czele której stoi Minister Obrony, a jednym z jego zastępców jest Szef Obrony. Szef Obrony, poprzez swojego zastępcę, kieruje pracą wszystkich departamentów i zarządów.

Ogólne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi Belgii sprawuje król, parlament oraz Rada Ministrów. Organa te kierują całokształtem polityki obronnej i przygotowaniami obronnymi w państwie.

Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych jest zgodnie z konstytucją król – jako głowa państwa. Powołuje on i odwołuje Ministra Obrony Narodowej, podpisuje ustawy oraz akty mianowań na stopnie oficerskie. W praktyce w czasie pokoju i wojny władza króla jako zwierzchnika sił zbrojnych ma charakter raczej symboliczny[233].

Parlament zatwierdza budżet wojskowy oraz określa liczebność sił zbrojnych na dany rok. Ponadto ustawy parlamentarne definiują prawa i obowiązki żołnierzy, w tym kwestie dyscyplinarne oraz ich status administracyjny. Parlament sprawuje kontrolę nad organami władzy wykonawczej, odpowiedzialnymi za obronność państwa poprzez komisje parlamentarne ds. obrony, funkcjonujące w obu izbach Parlamentu.

Rada Ministrów określa założenia, cele polityki obronnej, która stanowi integralną część polityki zagranicznej i odpowiada przed Parlamentem za jej realizację. Rząd koordynuje politykę obronną, której założenia i cele wypracowywane są przez komitety ministerialne. Rząd i Komitety, w zakresie obronności obsługiwane są przez stałe zespoły eksperckie, a Zespołem ds. Państwowych Problemów Obrony kieruje osobiście Prezes Rady Ministrów.

Minister Obrony Narodowej odpowiada za realizację polityki obronnej i kierowanie resortem, reprezentuje Belgię na posiedzeniach Rady Północnoatalantyckiej NATO, a poprzez swych przedstawicieli na posiedzeniach Komitetu Planowania Obronnego i Grupy Planowania Nuklearnego. Uprawnienia Ministra w zakresie podziału i wykorzystania środków budżetowych są w poważnym stopniu ograniczone przez Parlament. Ministerstwo, którego struktura organizacyjna dostosowana jest do zadań odpowiada za zarządzania zasobami osobowymi, finansowymi oraz materiałowymi, a także co może wydawać się nieco dziwne za przygotowanie i utrzymanie gotowości bojowej Sił Zbrojnych[234].

Tak jak już wspomniano, z początkiem 2002 roku rozpoczęła funkcjonowanie nowa struktura kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, której podstawowym organem został połączony Sztab Obrony. Sztab Obrony utworzono z dotychczas funkcjonujących oddzielnie Sztabu Generalnego oraz czterech sztabów rodzajów sił

---

[233] Informacja na temat struktury organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Królestwa Belgii, Polskie Narodowe Przedstawicielstwo Wojskowe Przy SHAPE, załącznik Nr 6 do pisma Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

[234] Tamże.

zbrojnych (sił lądowych, sił powietrznych, sił morskich i służby zdrowia) i Dowództwa Obrony Terytorialnej. Sztabem Obrony dowodzi Szef Obrony, który jest jednocześnie Szefem Obrony podlegającym bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej[235].

Szef Obrony określa koncepcje i sposób realizacji zadań Sił Zbrojnych w obszarze narodowym i ponadnarodowym (NATO, UE). W tym zakresie składa Ministrowi propozycje dotyczące struktury SZ, ich liczebności, środków budżetowych niezbędnych do realizacji zadań SZ oraz uzbrojenia i wyposażenia wojsk. Ponadto jest on odpowiedzialny za właściwe wykorzystanie środków budżetowych, uzupełnienie stanu osobowego i szkolenie wojsk, przygotowanie mobilizacyjne, zakup i utrzymanie w sprawności technicznej uzbrojenia i sprzętu oraz rozbudowę infrastruktury obronnej. Szefowi Obrony podlegają: zastępca szefa obrony, który koordynuje działania struktur Sztabu oraz odpowiada za realizację planów modernizacji SZ; pięciu pomocników Szefa Sztabu Obrony, odpowiedzialnych kolejno za sprawy operacyjne i szkolenie; kontrolę i ocenę funkcjonowania SZ, zdrowie i sprawy socjalne; politykę obronną i kontakty zagraniczne, wywiad i bezpieczeństwo. Szefowi Obrony podlegają także dowódcy czterech rodzajów sił zbrojnych: lądowych, morskich, powietrznych oraz wsparcia medycznego.

Wraz z utworzeniem Sztabu Obrony powołana została również Wysoka Rada ds. Obrony, której przewodniczy Minister Obrony Narodowej, a członkami są: Szef Obrony, jego zastępca, szef gabinetu Ministra ON, szef adiutantury, doradca Ministra, oraz Zespół Ekspertów powoływanych doraźnie przez Ministra. Wysoka Rada stanowi nowy organ ds. obronnych, którego głównym zadaniem jest bieżąca analiza zagrożeń i problemów dotyczących obronności[236]. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Królestwa Belgii przedstawia Załącznik Nr 18.

---

[235] *Informacja o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Królestwa Belgii*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSiA/Pf-2283/05 z dnia 24 marca 2005 r.

[236] Tamże.

2. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Czeskiej

Konstytucja Republiki Czeskiej w sposób jednoznaczny określa funkcje kierowania obronnością państwa, które spoczywają na Parlamencie, Prezydencie i Rządzie.

Parlament będący organem ustawodawczym określa ramy polityki obronnej Państwa. W czasie pokoju Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Prezydent, który zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, na wniosek premiera powołuje i odwołuje Ministra Obrony. Zgodnie z konstytucją odwołanie Ministra Obrony może nastąpić także bez wniosku Prezesa Rady Ministrów. Ponadto Prezydent na wniosek Ministra Obrony powołuje i odwołuje wiceministrów oraz mianuje oficerów na stopnie generalskie. Do prerogatyw Prezydenta należy także powoływanie Rady Obrony Państwa jako organu doradczego, którego zadaniem jest opiniowanie ustaw dotyczących obronności i sił zbrojnych przed przełożeniem ich Parlamentowi[237]. W skład Rady wchodzą: premier, jako jej przewodniczący, wicepremier, minister finansów, minister spraw zagranicznych, minister obrony, spraw wewnętrznych, gospodarki, przemysłu i handlu, ochrony środowiska oraz dyrektor departamentu obrony i bezpieczeństwa kancelarii rządu.

Ministerstwo Obrony stanowi polityczno-administracyjny organ kierowania obronnością państwa. Minister podlega bezpośrednio Premierowi – jako członek rządu oraz Prezydentowi. Do podstawowych obowiązków Ministra Obrony należy: wypracowywanie kierunków polityki obronnej państwa, reprezentowanie Sił Zbrojnych w rządzie i parlamencie, realizacja postanowień naczelnych organów władzy państwowej, utrzymywanie kontaktów zagranicznych, kierowanie działalnością administracji wojskowej oraz sprawowanie politycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi[238].

---

[237] *Informacja o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Republiki Czeskiej*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSiA/Pf2284/05 z dnia 24 marca 2005 r.; zob. także H. Binkowski, A. Ciupiński, *Polityka obronna i Siły Zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszechradzkiej -Czech, Słowacji i Węgier*, AON, Warszawa 2001.

[238] *Informacja na temat struktury organizacyjnej organów kierowania i dowodzenia SZ Republiki Czeskiej*, załącznik Nr 3 do pisma Polskiego Narodowego Przedstawicielstwa Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04 kwietnia 2005 r.

Integralną częścią Ministerstwa Obrony jest Sztab Generalny. Szef Sztabu Generalnego dowodzi wojskami poprzez dowództwa rodzajów sił zbrojnych. Jest on odpowiedzialny za koordynację mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych, kierowanie pionem logistycznym i medycznym oraz działalnością policji wojskowej. Do jego zadań należy także: planowanie, organizacja i kierowanie przygotowaniami do obrony państwa, planowanie i koordynowanie rozwoju i tworzenia SZ RP, opracowywanie koncepcji rozwoju i tworzenia SZ, planowanie koncepcji rozwinięcia SZ RP w czasie „W" oraz realizowanie wszelkich przedsięwzięć związanych z problematyką mobilizacyjną[239]. Szefowi Sztabu podlegają także bezpośrednio Dowództwa Sił Połączonych oraz Sił Wsparcia i Szkolenia, które odpowiadają za planowanie użycia wojsk i przygotowanie podległych jednostek organizacyjnych do wykonywania zadań wynikających z planu obrony państwa. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Czeskiej przedstawia Załącznik Nr 19.

3. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Królestwa Danii

Zgodnie z Konstytucją, zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Danii jest Król. Bezpośrednio podlega mu Adiutantura Wojskowa w składzie trzech starszych oficerów reprezentujących wszystkie rodzaje sił zbrojnych. Adiutantura spełnia funkcje reprezentacyjne i jest ogniwem pośredniczącym pomiędzy królem a Ministerstwem Obrony. Władzę zwierzchnią nad siłami zbrojnymi w imieniu Króla sprawuje Minister Obrony, który jest odpowiedzialny przed rządem i parlamentem za realizację polityki wojskowej oraz stan i kierunki rozwoju sił zbrojnych. W jego gestii znajdują się miedzy innymi sprawy dotyczące określania stanu liczebnego, budżetu, zasad poboru oraz zaopatrzenia sił zbrojnych. W okresie pokoju podlega mu bezpośrednio Sztab Obrony, obrona terytorialna oraz Wojskowa Służba Wywiadowcza, łącząca w sobie funkcje wywiadu i kontrwywiadu. Ministerstwo

[239] H. Binkowski, A. Ciupiński, *Polityka obronna i Siły Zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszechradzkiej - Czech, Słowacji i Węgier*, AON, Warszawa 2001, s. 27.

Obrony jest cywilnym organem władzy państwowej odpowiedzialnym za obronę Państwa, sprawującym polityczne kierownictwo nad siłami zbrojnymi[240].

Organem doradczym Ministra Obrony i koordynującym działalność sił zbrojnych jest Rada Obrony. W jej skład wchodzą: Szef Obrony, Szef Sztabu Obrony, Dowódca Operacyjnych Sił Zbrojnych, Dowódcy Operacyjnych RSZ, Dowódcy Zabezpieczenia Materiałowego RSZ, Dowódca Obrony Terytorialnej oraz przedstawiciel duńskich SZ w Komitecie Wojskowym NATO. Rada Obrony zbiera się w przypadku zaistnienia kryzysu w sytuacji międzynarodowej lub klęski żywiołowej na obszarze państwa. W zależności od potrzeb, na jej posiedzenia zapraszani są szef Wojskowej Służby Wywiadowczej, Komendant Policji oraz inni funkcjonariusze władzy wykonawczej.

Szef Obrony podległy Ministrowi Obrony, jest faktycznym głównodowodzącym siłami zbrojnymi. Odpowiada za dowodzenie, planowanie operacyjne, stan gotowości bojowej i mobilizacyjnej, wyszkolenie oraz rozwój sił zbrojnych. W okresie pokoju dowodzi całością sił zbrojnych, a w okresie wojny jedynie siłami pozostającymi w podporządkowaniu narodowym. Podlegają mu: Dowódca Operacyjnych Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne, Dowództwo Zaopatrzenia Materiałowego, Dowództwo „Grenlandia" i „Wyspy Owcze" oraz wojskowa służba medyczna[241].

Organem planistyczno – wykonawczym dowódcy sił zbrojnych jest Sztab Obrony. Przygotowuje on plany operacyjnego użycia sił zbrojnych, jest odpowiedzialny za aktualizację planów uzupełnień, realizację szkolenia bojowego, logistycznego zabezpieczenia działań zarówno w czasie pokoju jak i wojny oraz planowanie bieżące i perspektywiczne.

Dowódca Operacyjny SZ odpowiada za gotowość bojową, planowanie operacyjne oraz szkolenie i wyposażenie podległych wojsk, w tym za przygotowanie kontyngentów wydzielanych do sił sojuszniczych. Jest on doradcą Szefa Obrony w zakresie organizacji, uzbrojenia, wyposażenia i użycia poszczególnych rodzajów sił zbrojnych[242].

---

[240] *Informacja o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Królestwa Danii*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSA/Pf-2494/05 z dnia 04 kwietnia 2005 r.

[241] Tamże.

[242] *Informacja na temat struktur organizacyjnych organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi wybranych państw NATO*, załącznik Nr 5 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

Dowódca Zaopatrzenia Materiałowego jest odpowiedzialny za materiałowo-techniczne wyposażenie wojsk, w tym zaopatrzenie w uzbrojenie, sprzęt i materiały, magazynowanie i konserwacje zapasów, a także za zawieranie kontraktów oraz prowadzenie prac związanych z rozwojem uzbrojenia i techniki bojowej. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Królestwa Danii przedstawia Załącznik Nr 20.

4. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Francuskiej

Obowiązujący we Francji od 1958 r. system rządów określa się jako parlamentarno-gabinetowy. Uchwalona w dniu 4 października 1958 r. Konstytucja Republiki Francuskiej za bezpieczeństwo państwa czyni odpowiedzialnym Prezydenta Republiki, który ma szerokie uprawnienia, włącznie z podjęciem decyzji o użyciu broni jądrowej[243]. Konstytucyjną odpowiedzialność Prezydenta za bezpieczeństwo i obronę precyzuje rozdział II Konstytucji, w którym w art. 13, 15 i 16 zapisano, iż Prezydent Republiki jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Organem doradczym Prezydenta w sprawach obronności jest Specjalny Sztab Wojskowy składający się z oficerów Wojsk Lądowych, Wojsk Lotniczych i Marynarki Wojennej. Prezydent przewodniczy Najwyższym Radom i Komitetom Obrony Narodowej[244], organom, które podejmują decyzje dotyczące ogólnego kierowania obroną państwa. Postanowienia dotyczące ogólnego kierowania obroną państwa podejmuje Rada Obrony, w skład której wchodzą: Prezydent, Premier oraz ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, gospodarki, finansów, przemysłu oraz spraw wewnętrznych. W przypadku gdy obradom Rady Obrony przewodniczy nie Prezydent, a Premier ma ona status Komitetu Obrony. Należy dodać także, że decyzje w zakresie wojskowego kierowania obroną Państwa podejmuje tzw. Ścisły Komitet Obrony, którego skład jest każdorazowo ustalany przez Prezydenta Republiki[245].

---

[243] *Informacja na temat struktur organizacyjnych organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi wybranych państw NATO*, załącznik Nr 7 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

[244] L. Wyszczelski, *Prawno-Ustrojowe zasady zapewnienia bezpieczeństwa w wybranych państwach o ugruntowanej demokracji*, AON Warszawa 1998, s.47.

[245] załącznik Nr 7 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego..., op. cit.

Parlament zatwierdza wypowiedzenie wojny, ratyfikuje traktaty pokojowe i wydaje zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego na okres ponad 12 dni. W bieżącej działalności rola Parlamentu ogranicza się do wydawania ustaw dotyczących ogólnej organizacji Sił Zbrojnych i budżetu wojskowego.

Premier jest odpowiedzialny za stan obronności kraju, sprawując kierownictwo wojskowe i cywilne nad siłami zbrojnymi. Jest on uprawniony do wydawania ogólnych wytycznych w zakresie obrony, koordynuje działalność wszystkich ministerstw w sprawach dotyczących obrony narodowej, sprawuje kontrolę nad realizacją spraw obronnych, decyduje także o obsadzeniu stanowisk cywilnych i wojskowych. Za realizację zadań z dziedziny obronności odpowiada przed Prezydentem Republiki.

Najwyższym organem władzy wojskowej jest Ministerstwo Obrony Narodowej, na czele którego stoi Minister Obrony, który jest odpowiedzialny przed Premierem za realizację polityki wojskowej rządu, opracowywanie koncepcji struktur organizacyjnych i użycia sił zbrojnych, a także za gotowość bojową i mobilizacyjną wojsk oraz rozbudowę niezbędnej dla nich infrastruktury. Ministrowi Obrony podlega Szef Sztabu Sił Zbrojnych, szefowie sztabów rodzajów sił oraz Dyrekcja Generalna Żandarmerii Wojskowej, Delegatura Generalna ds. Uzbrojenia, a także sekretariat Generalny ds. administracji. Ponadto Ministrowi podlegają inne, mniej liczne organy kontrolne oraz różne, mniejszej rangi dyrekcje, biura i służby. Organem doradczym Ministra jest gabinet cywilny i wojskowy, natomiast organami konsultacyjnymi i wykonawczymi – Komitet Szefów Sztabów oraz wyższe rady rodzajów sił zbrojnych[246].

Najwyższym przełożonym wojskowym Sił Zbrojnych jest Szef Sztabu Sił Zbrojnych – osoba - powoływana przez Prezydenta na wniosek Ministra Obrony, po konsultacji w Radzie Ministrów. Szef Sztabu SZ odpowiada za stan gotowości bojowej, a także ma obowiązek inspekcjonowania wojsk w tym zakresie. Planuje i zarządza przeprowadzenie ćwiczeń o zakresie wykraczającym poza jeden rodzaj sił zbrojnych. Zbiera propozycje szefów sztabów rodzajów sił i dyrektorów służb

[246] *Informacja o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Republiki Francuskiej,* pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSiA/Pf2494 z dnia 04 kwietnia 2005 r.

ogólnowojskowych w sprawach planowania i szkolenia. W konsultacji z Delegaturą Generalną ds. Uzbrojenia przedstawia ministrowi raporty w sprawach rozwoju techniki wojskowej. Określa niezbędne przedsięwzięcia w tym względzie oraz ich zgodność z możliwościami finansowymi resortu. Ponadto Szef Sztabu SZ:

- bierze udział w opracowaniu budżetu ministerstwa ON;
- jest odpowiedzialny za wykonanie ustawy budżetowej, w zakresie swoich kompetencji;
- jest odpowiedzialny za funkcjonowanie wojskowych służb wywiadowczych;
- odpowiada za kontakty międzynarodowe sił zbrojnych i kieruje misjami wojskowymi;
- organizuje współpracę sił zbrojnych Francji z NATO;
- negocjuje i podpisuje, zgodnie z sugestiami Ministra Obrony, międzynarodowe umowy dotyczące techniki i zasad użycia sił zbrojnych w ramach działań sojuszniczych.

Szefowi Sztabu Sił Zbrojnych pod względem operacyjnym podlegają Szefowie Sztabów Rodzajów Sił Zbrojnych. Szef Sztabu SZ jest dowódcą operacyjnym Sił Zbrojnych, za wyjątkiem Nuklearnych Sił Zbrojnych i Taktycznej Broni Nuklearnej.

Na czas wojny Szef Sztabu mianowany jest Szefem Sztabu Generalnego i Naczelnym Dowódcą SZ. Do dyspozycji ma Sztab Generalny czasu „W".

Szefowie Sztabów Rodzajów Sił Zbrojnych są odpowiedzialni za organizację, szkolenie, dyscyplinę i sprawy mobilizacyjne, opracowują zasady działania i plany użycia wojsk. W zakresie ogólnego kierowania funkcjonowaniem podległych wojsk, podlegają Ministrowi ON i za pośrednictwem Szefa Sztabu SZ przedstawiają mu plany rozwoju i wykorzystania środków budżetowych[247]. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Francuskiej przedstawia Załącznik Nr 21.

---

[247] *Informacja o zasadach funkcjonowania systemów kompetencyjnych i organizacyjno-etatowych oraz elementach działalności w wybranych pastwach NATO*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr Z-3539 z dnia 25 czerwca 2002 r.

5. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Grecji

Zgodnie z Konstytucją, Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Grecji jest Prezydent. W systemie państwowym Grecji głównym organem decyzyjnym we wszelkich sprawach związanych z kwestiami bezpieczeństwa narodowego jest Rządowa Rada ds. Polityki Zagranicznej i Obrony (KYSA). Rządowa Rada ds. Polityki Zagranicznej i Obrony Narodowej jest organem kolegialnym odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji dotyczących obrony. Określa główne kierunki i podejmuje zasadnicze decyzje w zakresie polityki zagranicznej i wojskowej oraz rozwoju sił zbrojnych. W skład Rady wchodzą: Premier, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Gospodarki Narodowej, Minister i Wiceminister Obrony Narodowej, Minister i Wiceminister Porządku Publicznego oraz Ministrowie ds. Grecji Północnej i Regionu Morza Egejskiego[248].

Bezpośrednie kierownictwo i kontrolę nad siłami zbrojnymi sprawuje Minister Obrony Narodowej poprzez szefów sztabów RSZ oraz Szefa Sztabu Generalnego, który sprawuje funkcje koordynacyjno-planistyczne na szczeblu sił zbrojnych. Do uprawnień Ministra Obrony Narodowej należą także ostateczne decyzje dotyczące resortu obrony narodowej, w tym m.in. określanie zadań i przeznaczenia poszczególnych komponentów SZ oraz dokonywanie zmian w ich strukturze, określanie zamierzeń planistyczno-organizacyjnych, w tym w zakresie organizacyjno-etatowym na właściwych szczeblach dowodzenia.

Organem doradczym Ministra ON jest Rada Obrony w skład której wchodzą: Zastępca Ministra ON, Szef Sztabu Generalnego oraz szefowie Sztabów RSZ oraz w razie potrzeby w obradach Rady uczestniczą reprezentanci innych Ministerstw. Funkcję doradczą spełnia również Rada Szefów Sztabów składająca się z Szefa Sztabu Generalnego oraz Szefów Sztabów RSZ.

Najwyższym rangą wojskowym SZ Grecji jest Szef Sztabu Generalnego. Szefa Sztabu Generalnego powołuje Prezydent na okres 2 lat z możliwością przedłużenia kadencji o rok. Szef SG koordynuje działalność sztabów sił zbrojnych oraz wspomaga rząd i ministra ON przy rozwiązywaniu problemów dotyczących rozbudowy SZ. Jest

[248] Informacja o zasadach funkcjonowania systemów kompetencyjnych i organizacyjno-etatowych, op. cit, s. 9.

odpowiedzialny za opracowanie propozycji głównych kierunków polityki rządu dotyczących rozwoju sił zbrojnych i przygotowania kraju do wojny. Opracowuje i koordynuje plany operacyjne i mobilizacyjne RSZ oraz uzgadnia z innymi służbami państwowymi i urzędami problemy dotyczące obrony.

W okresie powszechnej mobilizacji lub innych szczególnych okoliczności Rządowa Rada ds. Polityki Zagranicznej i Obrony Narodowej wyznacza Szefa Sztabu Generalnego na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Szefowie Sztabów RSZ są odpowiedzialni za planowanie i organizację szkolenia, utrzymanie gotowości bojowej i mobilizacyjnej, zabezpieczenie materiałowe i techniczne orz dyslokację jednostek i ich struktury organizacyjne. Organami wspomagającymi szefów sztabów RSZ są Wyższe (Naczelne) Rady Wojskowe, które są odpowiedzialne za wypracowanie i realizację przez szefów sztabów RSZ spraw organizacyjno-strukturalnych, kadrowych i zadaniowych. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Grecji przedstawia Załącznik Nr 21.

6. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Hiszpanii

Zgodnie z Konstytucją Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych i Przewodniczącym Naczelnej Rady Obrony jest Król.

Naczelna Rady Obrony jest najwyższym organem doradczym, i konsultacyjnym Króla i Premiera w dziedzinie problematyki obronnej zarówno w czasie pokoju jak i wojny[249].

Premier kieruje ogólnopaństwowym przygotowaniem do powszechnej obrony oraz kontroluje realizację tych przedsięwzięć przez instytucje cywilne. W razie potrzeby ogłasza powszechną lub częściową mobilizację.

Minister Obrony jest odpowiedzialny za realizację polityki wojskowej Rządu, opracowanie koncepcji organizacji i użycia sił zbrojnych, gotowość bojową i mobilizacyjną oraz rozbudowę infrastruktury. Odpowiada przed Radą Ministrów za

[249] H. Tacik, *Rola i miejsce Sztabów Obrony w Dowodzeniu Siłami Zbrojnymi Europejskich Państw NATO*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003, s. 198.

ustalanie stanu osobowego, uzbrojenia i sprzętu, środków bojowych i materiałowych, produkcję zbrojeniową, kontrolę finansową, opiekę medyczną, budownictwo, zabezpieczenie majątku wojskowego oraz za przygotowanie kraju do wojny.

Komitet Szefów Sztabów jest kolegialnym organem doradczym Premiera i Ministra Obrony w zakresie oceny sytuacji wojskowej i przedsięwzięć mających na celu zapewnienie gotowości bojowej wojsk.

Szef Sztabu Obrony mianowany przez Premiera na wniosek Ministra Obrony – jest głównym doradcą Ministra w zakresie planowania, kierowania i realizowania polityki wojskowej.

Do jego zadań w okresie pokoju należy:

- określanie zakresu mobilizacji sił i środków oraz koordynowanie działania poszczególnych RSZ;
- współpraca z ministrem w formułowaniu Kompleksowego Planu Strategicznego (KPS) oraz koordynowaniu wynikających z niego programów rozwojowych sił zbrojnych;
- formułowanie i przedstawianie ministrowi do zatwierdzenia szczegółowe plany operacyjne wynikające z KPS;
- kontrolowanie, w imieniu ministra, zdolności bojowej wojsk i ich stanu zabezpieczenia materiałowo – technicznego.

Szefowi Sztabu Obrony podlegają szefowie Sztabów Rodzajów Sił Zbrojnych. W czasie wojny Szef Sztabu Obrony kieruje działaniami operacyjnymi i strategicznymi z upoważnienia Premiera oraz stanowi organ zwierzchni nad dowództwami połączonymi i organizowanymi do realizacji zadań doraźnych[250].

Szefowie sztabów sił lądowych, powietrznych i morskich odpowiadają za działalność, administrowanie i wykorzystanie podległych rodzajów sił zbrojnych, opracowywanie planów rozwoju i zasad ich użycia, szkolenie, wyposażenie, uzbrojenie oraz za zabezpieczenie logistyczne. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Hiszpanii przedstawia Załącznik Nr 23.

[250] Tamże, s. 200.

7. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Holandii

Zgodnie z Konstytucją, Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Holandii sprawuje Królowa. Odpowiada za politykę wojskową, powołuje i odwołuje Ministra Obrony, podpisuje ustawy dotyczące obronności i wojska, wprowadza stan zagrożenia lub wojny. W praktyce uprawnienia Królowej realizowane są przez Rząd. Organem dyspozycyjnym Królowej jest specjalny sztab wojskowy – Dom Wojskowy Królowej[251].

Parlament zatwierdza dekrety królewskie w kwestii wprowadzenia stanu zagrożenia lub wojny, uchwala budżet i ustawy wojskowe.

Rząd określa główne założenia i cele polityki wojskowej, kieruje rozwojem sił zbrojnych, koordynuje planowanie przedsięwzięć poszczególnych resortów w sprawach dotyczących obronności państwa oraz działania w ramach obrony cywilnej.

Minister Obrony Narodowej odpowiada za realizację polityki wojskowej, opracowanie koncepcji organizacji i użycia sił zbrojnych, gotowość bojową i mobilizacyjną wojsk oraz rozbudowę infrastruktury. Organem doradczym Ministra jest Rada Obrony. W jej skład wchodzą: sekretarz Stanu, sekretarz generalny, Inspektor Generalny, szef sztabu obrony, Dyrektorzy Generalni w Ministerstwie Obrony ds. personalnych, materiałowych oraz ekonomiczno – finansowych, Dowódcy RSZ oraz Dowódca Żandarmerii Królewskiej[252].

Stanowisko Sekretarza Stanu jest stanowiskiem politycznym zależnym od układu politycznego w Parlamencie i Rządzie. Zakres jego kompetencji określa Minister ON w specjalnym zarządzeniu. Obecny Sekretarz jest odpowiedzialny m.in. za problematykę personalną, materiałową, realizację programu reorganizacji SZ oraz koordynację współdziałania pomiędzy RSZ.

Sekretarz Generalny jest najwyższym rangą urzędnikiem państwowym w Ministerstwie Obrony. Do jego zadań należy koordynacja funkcjonowania instytucji centralnych i dowództw RSZ. Pełni również nadzór nad sprawami kadrowymi,

---

[251] Informacja o zasadach funkcjonowania systemów kompetencyjnych i organizacyjno-etatowych..., op.cit. s.11.
[252] Rola i miejsce sztabów obrony w dowodzeniu Siłami Zbrojnymi europejskich państw NATO, Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe Przy Komitecie Wojskowym NATO, Bruksela 2003, s. 12.

finansowymi i organizacyjnymi. Podlegają mu samodzielni dyrektorzy ds. ogólnych, prawnych, informacji i kontroli oraz Dowódca Służb zabezpieczenia SZ (DICO).

Inspektor Generalny SZ jest bezpośrednim doradcą Ministra Obrony. Odpowiada za opracowywanie okresowych lub doraźnych informacji dotyczących problematyki sił zbrojnych oraz za przyjmowanie wniosków, skarg i zażaleń kadry zawodowej, pracowników cywilnych wojska oraz społeczeństwa.

Szef Sztabu Obrony jest powoływany przez Radę Ministrów na 3 lata. Będąc najwyższym rangą wojskowym nie posiada uprawnień dowódczych w stosunku do Dowódców RSZ. Jest odpowiedzialny za planowanie obronne, koordynacje pod względem operacyjnym oraz w zakresie międzynarodowej współpracy dowództw. Jest wojskowym reprezentantem holenderskich sił zbrojnych w NATO oraz w kontaktach dwustronnych poszczególnymi państwami[253].

Dowódcy RSZ podlegają Ministrowi Obrony poprzez Sekretarza Stanu i Sekretarza Generalnego. Posiadają dużą samodzielność w zakresie dowodzenia i kierowania podległymi wojskami oraz realizacji przyznanego budżetu wojskowego (oprócz wydatków inwestycyjnych). Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Holandii przedstawia Załącznik Nr 24.

8. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Norwegii

W myśl postanowień Konstytucji, zwierzchnikiem sił zbrojnych Norwegii jest Król. Organem koordynującym współpracę władz cywilnych i wojskowych w sprawach obronności kraju jest Rada Obrony, w której skład wchodzą jako jej członkowie stali: Premier, ministrowie: spraw zagranicznych, obrony, sprawiedliwości, finansów, handlu i transportu. W skład Rady mogą być także powoływani tzw. członkowie doraźni: doradcy ministrów spraw zagranicznych i obrony, Szef Obrony, Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych oraz Dyrektorzy Obrony Cywilnej i Wojskowego Instytutu Naukowo – Badawczego[254].

---

[253] Tamże,
[254] J. Maj, *Dowodzenie Siłami Zbrojnymi* ..., op. cit. s. 86.

Polityczne i administracyjne kierownictwo nad systemem obronnym sprawuje Minister Obrony, odpowiedzialny przed Rządem i Parlamentem za realizację polityki wojskowej oraz stan i kierunki rozwoju sił zbrojnych. Do zadań Ministra Obrony należy: przygotowywanie głównych założeń polityki obronnej, zgodnie z potrzebami wynikającymi z aktualnej sytuacji bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego; realizacja międzynarodowych i sojuszniczych zobowiązań; przygotowywanie długoterminowych planów finansowych systemu obronnego państwa; opracowywanie propozycji budżetu obronnego na kolejne lata oraz rozliczanie jego wykonania, a także planowanie polityki personalnej.

W czasie pokoju dowodzenie siłami zbrojnymi Norwegii sprawuje Szef Obrony bezpośrednio podległy Ministrowi Obrony. Jako pierwszy doradca Premiera i Ministra Obrony, kieruje on bieżącą działalnością SZ, odpowiada za długotrwałe planowanie wojskowe oraz przygotowywanie wojskowej części projektu budżetu obronnego na kolejne lata. Odpowiada za stan gotowości bojowej i mobilizacyjnej, wyszkolenie oraz rozwój sił zbrojnych. We współpracy z władzami cywilnymi odpowiada również za właściwą koordynację planowania i wykorzystania wojskowych i cywilnych zasobów w ramach ogólnego systemu obronnego. Organem wykonawczym Szefa Obrony jest Dowództwo Obrony, które sprawuje w zespół z Ministerstwem Obrony strategiczne kierownictwo nad systemem obronnym Norwegii. Do głównych jego zadań należy m.in. opracowywanie kompleksowych koncepcji strategicznych w zakresie przygotowania i prowadzenia działań wojennych oraz zasad szkolenia bojowego, a także planowanie i przedstawianie zapotrzebowań w zakresie spraw kadrowych, materiałowych i finansowych[255].

Generalni Inspektorzy RSZ odpowiadają za wyszkolenie i zaopatrzenie poszczególnych RSZ. Regionalni Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych są odpowiedzialni za gotowość bojową i dowodzenie jednostkami RSZ, ciągle lub czasowo stacjonującymi na obszarze ich odpowiedzialności. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Norwegii przedstawia Załącznik Nr 25.

---

[255] Informacja o zasadach funkcjonowania systemów kompetencyjnych i organizacyjno-etatowych..., op.cit. s. 14.

9. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Federalnej Niemiec

System kierowania obronnością państwa w Republice Federalnej Niemiec w znaczący sposób odbiega od innych państw NATO. Głowa państwa – Prezydent w zasadzie nie dysponuje żadnymi uprawnieniami dowódczymi. Upoważniony jest tylko i to w sposób bardzo ograniczony do ogłaszania stanu wojny oraz posiada prawo wydawania w związku z ze stanem wojny prawno - międzynarodowych oświadczeń. Ponadto zgodnie z konstytucją Prezydent posiada następujące uprawnienia w zakresie obronności:

- podpisuje uchwalone przez parlament ustawy dotyczące sił zbrojnych i obronności państwa;
- mianuje i zwalnia ze służby wojskowej generałów oraz oficerów zawodowych służby okresowej i rezerwy;
- powołuje i odwołuje urzędników federalnej administracji wojskowej;
- egzekwuje w stosunku do żołnierzy zawodowych, za określone czyny, prawo łaski[256].

Parlament federalny (Bundestag), jako najwyższy organ ustawodawczy, podejmuje, w uwzględnieniu z Radą Federalną (Bundesrad) i na wniosek rządu federalnego, decyzje o wprowadzeniu stanu zagrożenia lub obrony.

Najwyższym organem władzy wykonawczej w RFN upoważnionym do określania i realizowania polityki obronnej państwa jest rząd federalny. Rząd Federalny, jako najwyższy organ wykonawczy, określa cele i treści doktryny wojennej, wytycza kierunki i realizuje politykę wojskową, kieruje i czuwa nad rozwojem sił zbrojnych, obroną cywilną i całością przygotowań obronnych. W ramach rządu najszersze kompetencje w tym zakresie mają kanclerz i minister obrony.

Kanclerz Federalny określa głównie kierunki polityki państwa, w tym założenia i cele polityki wojskowej i ponosi za to odpowiedzialność. W okresie wojny jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Jego organem wykonawczym jest Urząd Kanclerski, a pomocy udziela mu Federalna Rada Obrony, w skład której oprócz

---

[256] załącznik Nr 1 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego..., op. cit.

kanclerza, który jest jej przewodniczącym wchodzą ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, gospodarki i finansów, Generalny Inspektor Bundeswehry, Pełnomocnik Rządu ds. Uzbrojenia oraz szefowie Urzędu Prezydenckiego i Urzędu Kanclerskiego[257].

Federalna Rada Obrony spełnia nie tylko rolę ciała doradczego, ale posiada też uprawnienia do podejmowania uchwał w kluczowych sprawach bezpieczeństwa państwa. Głos decydujący należy jednak do Kanclerza, który decyzje wypracowane przez Radę przedstawia rządowi w celu podjęcia wiążących decyzji[258].

Na podstawie wytycznych kanclerza, resortem obrony kieruje Minister Obrony (osoba cywilna) wraz z Ministerstwem samodzielnie. W okresie pokoju pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych i jest najwyższym przełożonym żołnierzy. Ponadto jako przełożony wszystkich pracowników cywilnych Bundeswehry pełni funkcję szefa administracji wojskowej.

Za wypracowanie i realizację ogólnej koncepcji rozwoju sił zbrojnych przed ministrem obrony odpowiedzialny jest Generalny Inspektor Bundeswehry, który jest najwyższym stanowiskiem dowódcą wojskowym. W imieniu ministra obrony wydaje wytyczne inspektorom poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, dotyczące kluczowych problemów rozwoju podległych im wojsk. Organem wykonawczym Generalnego Inspektora jest Sztab Sił Zbrojnych, natomiast doradczym – nieetatowa rada wojskowa[259].

Sztab Sił Zbrojnych spełnia funkcję sztabu generalnego. Do jego zadań należy m.in. opracowywanie kompleksowych koncepcji wojskowo-strategicznych odnoszących się do przygotowania i prowadzenia działań zbrojnych oraz zasad szkolenia politycznego i bojowego, a także planowanie i przedstawianie zapotrzebowań w zakresie spraw kadrowych, materiałowych i finansowych.

Głównym zadaniem nieetatowej Rady Wojskowej jest przygotowanie założeń i uzgodnienie stanowisk do wypracowywania decyzji podejmowanych przez Generalnego Inspektora Bundeswehry oraz wymiana poglądów i koordynacja ważniejszych przedsięwzięć.

---

[257] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski, *Armia w systemie ...*, s. 71.
[258] Tamże,
[259] J. Maj, *Dowodzenie Siłami Zbrojnymi ...*, op. cit. s. 89.

Inspektorzy rodzajów sił zbrojnych w strukturze Ministerstwa Obrony odpowiadają za całokształt spraw dotyczących RSZ, natomiast w strukturze wojskowej pełnią funkcję naczelnych dowódców RSZ. Dowództwo Sił Lądowych, Sił Powietrznych oraz Dowództwo Floty spełniają funkcję dowództw operacyjnych RSZ i w czasie „W" przechodzą w podporządkowanie operacyjne dowództw sojuszniczych[260]. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Federalnej Niemiec przedstawia załącznik Nr 26.

10. System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Republiki Słowacji

Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Republiki Słowacji jest Prezydent, który zgodnie z obowiązującym stanem prawnym powołuje Radę Obrony Państwa w składzie: Premier, wicepremier ds. ekonomicznych, ministrowie: spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, gospodarki, finansów, przemysłu i handlu oraz komunikacji, łączności i prac publicznych. Rada Obrony Państwa decyduje o głównych celach i zasadach przygotowań obronnych państwa, opracowuje koncepcje budowy sił zbrojnych oraz określa podstawowe kierunki ich rozwoju i modernizacji[261]. Do uprawnień Prezydenta należy przede wszystkim prawo wypowiedzenia wojny w wypadku napaści na Słowację lub ze względu na zobowiązania międzynarodowe. Prezydent może także na wniosek rządu ogłosić stan wojenny.

Rząd Republiki Słowackiej jako najwyższy organ władzy wykonawczej realizuje zadania związane ze sferą obronności oraz bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa.

Parlament – Rada Narodowa Republiki Słowacji jako jedyny konstytucyjny organ ustawodawczy wydaje ustawy i inne akty prawne, w tym także dotyczące obronności. Parlament decyduje także o wypowiedzeniu wojny i wysokości wydatków finansowych przyznawanych na cele obronne. Rada Narodowa sprawuje też funkcje kontrolne w stosunku do Prezydenta – Zwierzchnika Sił Zbrojnych[262].

---

[260] *Informacja nt. struktur organizacyjnych organów kierowania i dowodzenia SZ wybranych państw sąsiednich*, załącznik Nr 1 do pisma • Generalnego Zarządu Rozpoznania – P2 Nr Z-1597/05 z dnia 15.04.2005 r.

[261] H. Binkowski, A. Ciupiński *Polityka obronna...*, op .cit., s. 50.

[262] Tamże, s. 51.

Ministerstwo Obrony, na którego czele stoi Minister Obrony odpowiedzialne jest za realizację zadań dotyczących przygotowania i wdrażania planów rozwoju sił zbrojnych oraz koordynację działań centralnych organów administracji państwowej w zakresie obronności państwa.

Szef Sztabu Generalnego SZ Republiki Słowacji pozostaje najwyższym dowódcą sił zbrojnych i jest odpowiedzialny m.in. za planowanie i kierowanie operacyjnym i mobilizacyjnym rozwinięciem wojsk, prowadzeni polityki kadrowej, opracowywanie i realizację programów rozwoju oraz modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także za szkolenie i utrzymywanie stanu gotowości bojowej[263].

Zgodnie z nową koncepcją restrukturyzacji Sił Zbrojnych Słowacji, Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Sztab Generalny SZ Republiki jest na etapie tworzenia zintegrowanej struktury organizacyjnej. Głównym celem połączenia obu instytucji w jeden zintegrowany organ jest usprawnienie kierowania siłami zbrojnymi, wyeliminowanie dublowania się struktur organizacyjnych oraz dostosowanie ich do standardów NATO. Strukturę organizacyjną systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Słowacji przedstawia Załącznik Nr 26.

11. Konkluzja

We wszystkich systemach politycznych występujących w państwach sojuszu siły zbrojne podporządkowane są w całej swej strukturze centralnym organom władzy państwowej, zaś przywódcy państwa kontrolują działalność najwyższych dowódców wojskowych.

Sprawa zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, realizacja dowodzenia, podległości służbowej i cywilnej kontroli nad armią są regulowane aktami prawnymi różnej rangi. Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że zasadnicze aspekty obronności reguluje konstytucja, natomiast rozwiązania szczegółowe normowane są aktami niższej rangi w zależności od szczebla którego dotyczą. Z reguły to głowa państwa jest zwierzchnikiem i głównodowodzącym siłami zbrojnymi. Do bezpośredniego jednak dowodzenia siłami zbrojnymi, prowadzenia operacji

[263] Załącznik Nr 2 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego...,op. cit.

wojskowej lub działań obronnych państwa wyznacza się Naczelnego Dowódcę, którym przeważnie jest najwyższy pod względem pełnionej funkcji żołnierz służby czynnej: Szef Sztabu Generalnego lub Szef Obrony.

Rola i pozycja szefów sztabów obrony (sił zbrojnych, połączonych, generalnych) państw NATO jest zróżnicowana. Najwyższą rangę mają sztaby państw dysponujących bronią jądrową – Francji, nie mówiąc już o USA czy Wielkiej Brytanii, oraz tzw. "państw granicznych" sojuszu - Norwegii, Danii, RFN.

Znaczne różnice występują w usytuowaniu i podległości tych sztabów. Część z nich występuje w strukturach ministerstw obrony jako pion wojskowy (np.: RFN, Francja, Holandia), a część pozostaje poza strukturami ministerstw podlegając jednak ministrowi obrony, (np.: Hiszpania, Norwegia, Dania).

Szefom sztabów obrony (sił zbrojnych, generalnych) podlegają sztaby Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych i Sił Morskich - Belgia, Norwegia, Turcja, Hiszpania, Dania.

W części przypadków szefowie sztabów (obrony, sił zbrojnych, połączonych, generalnych) są doradcami, a sztaby - organami konsultacyjnymi najwyższych organów władzy państwowej: prezydenta, premiera czy też ministra obrony w zależności od uwarunkowań prawno-politycznych danego państwa, a w czasie "W" dowodzą siłami zbrojnymi.

W państwach NATO relacje pomiędzy Ministrami Obrony Narodowej oraz najwyższymi rangą wojskowymi wynika z położenia geopolitycznego tych państw, ich roli politycznej i militarnej w strukturze Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich struktury politycznej, prawnej i tradycji.

Reasumując, Ministrowie Obrony realizują zadania w sferze polityki wojskowej Rządu, zmierzające do stworzenia warunków umożliwiających wykonanie obligatoryjnych, konstytucyjnych zadań nałożonych na SZ państwa. Szefowie Sztabów odpowiadają za planowanie, koordynowanie, realizację i kontrolę przedsięwzięć przygotowujących SZ do realizacji zadań, misji itp. W zasadzie dowodzą siłami zbrojnymi w czasie pokoju.

ROZDZIAŁ VI – KIERUNKI MODELOWANIA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

W realiach XXI wieku, gdy zaczynają kształtować się zręby globalnego bezpieczeństwa, obronność Państwa powinna być kształtowana w ścisłym związku z tym procesem. Trudno dziś w państwie demokratycznym, o średnim potencjale obronnym, zapewnić bezpieczeństwo polegając wyłącznie na własnej mocy obronnej. Z tego powodu, jak w większości państw europejskich, system obronny Polski powinien być w dalszym ciągu rozwijany w układzie sojuszniczym, w oparciu o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim NATO, Unii Europejskiej oraz partnerskie stosunki z innymi krajami Europy i Świata.

Działanie takie wydaje się rozwiązaniem najlepszym i najbardziej skutecznym. Wymaga ono i wymusza jednak utrzymanie przez Polskę określonych standardów w dziedzinie nowoczesności oraz kompatybilności całego narodowego systemu obronnego, szczególnie zaś Sił Zbrojnych RP, z siłami zbrojnymi państw sojuszniczych. Poważnych udoskonaleń wymaga też system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej, a w nim organizacja dowodzenia siłami zbrojnymi. Podejmując rozważania nad przyszłością funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym organizacją dowodzenia SZ RP należałoby się zastanowić, czy mamy dokładnie sprecyzowany cel do którego zmierzamy. Jeżeli w tym zakresie mamy pełną jasność, to kolejny problem, który musimy rozwiązać dotyczy wyboru metod dojścia do tego celu oraz wskazanie kierunków w jakich powinny zmierzać rozwiązania prawne, strukturalne oraz organizacyjne, aby wyznaczony cel został osiągnięty, a system kompetencyjny funkcjonował właściwie. Sprawy obronności kraju to nie tylko zawiadywanie strukturami dowódczymi, to także kwestia polityki finansowej, organizacji systemu obronności oraz odpowiedzialności za funkcjonowanie tego systemu.

Konstytucja powinna w sposób możliwie jasny określać kompetencje i odpowiedzialność poszczególnych organów państwa, według zasady: tyle władzy

ile odpowiedzialności[264]. Należy w tym miejscu rozważyć czy przepisy te są wystarczające dla zapewnienia realizacji zadań nałożonych na SZ RP, związanych z przeciwdziałaniem współczesnym zagrożeniom militarnym oraz niemilitarnym.

Wydaje się, że postanowienia ustawy zasadniczej oraz innych ustaw nie pozwalają obecnie na zbudowanie zoptymalizowanego i najbardziej realnego modelu systemu kompetencyjnego funkcjonującego w czasie pokoju. Zapisy przedmiotowych aktów prawnych wprowadzają wiele niejasności i niespójności, szczególnie w zakresie kierowania obronnością i dowodzeniem siłami zbrojnymi.

Obowiązująca w chwili obecnej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawiera w swoich postanowieniach, podstawowe, ogólne postępowania dotyczące systemu obronnego Państwa, w tym również systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

Czy postanowienia te są w stanie sprostać wyzwaniom przed którymi stoją dziś Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej?

Dokonując w poprzednim rozdziale analizy aktów prawnych dotyczących kierowania obronnością Państwa oraz dowodzenia SZ RP można wysunąć wniosek, że aktualnie ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ani ustawy zwykłe, stawiając Siłom Zbrojnym RP zadania, nie dają im jednocześnie w pełni odpowiednich środków prawnych na miarę wyzwań i zagrożeń współczesnego świata.

Konstytucja oraz pozostałe ustawy nie regulują dostatecznie jasno odpowiedzialności i kierowniczych uprawnień naczelnych i centralnych organów władzy i administracji państwowej w dziedzinie spraw obronnych. Szczególnie dotyczy to stosunków i zależności w relacjach:

Prezydent RP – Rada Ministrów;

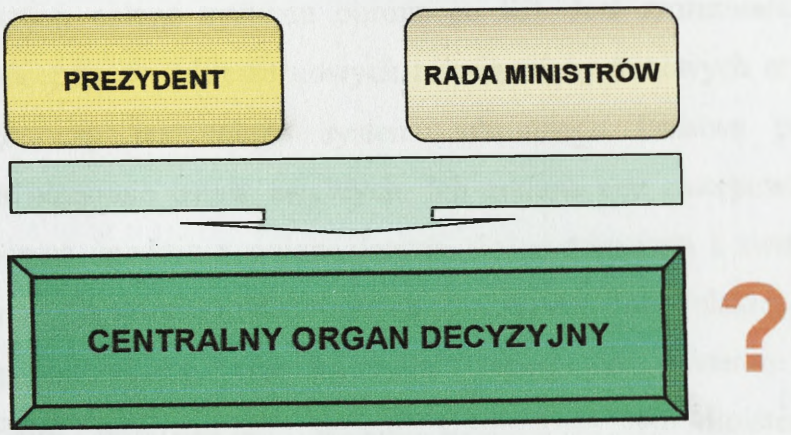
Prezydent RP – Minister Obrony Narodowej;

Minister Obrony Narodowej – Szef Sztabu Generalnego WP.

Konstytucja nie ustanawia przede wszystkim jednego organu, który byłby właściwy w zakresie bezpieczeństwa narodowego i ponosiłby z tego tytułu odpowiedzialność za stan tego bezpieczeństwa. Ustrojodawca przyjął niezbyt przejrzyste rozwiązanie podziału kompetencji w tym zakresie między Prezydentem,

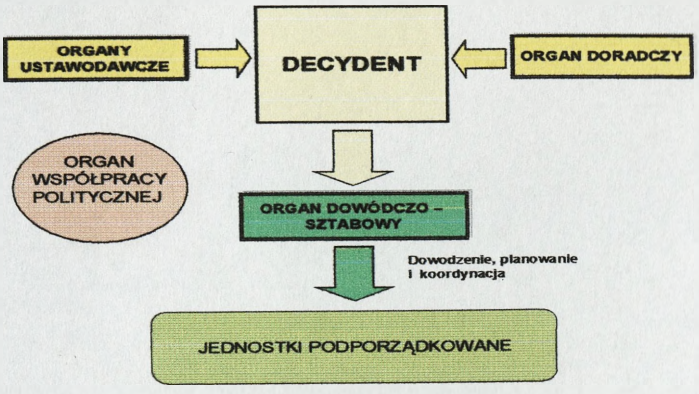
[264] B. Komorowski, *Siła obrony*, „Ozon" z 6 października 2005 r.

Radą Ministrów oraz Ministrem Obrony Narodowej. Praktyka wdrożenia obecnych regulacji prawnych daje świadectwo, że nie spełniają one roli parametrycznego narzędzia regulacji w procesie kierowania obronnością Państwa. Brak wyraźnego centrum decyzyjnego w sprawach obronnych, rozmycie odpowiedzialności i rozproszenie uprawnień organów Państwa to najkrótsza charakterystyka układu kierowania – skutek braku właściwych regulacji prawnych. W tej sytuacji daje się zauważyć, z jednej strony ograniczenie aktywności jednych organów, widoczne np. w braku inicjatyw ustawodawczych, z drugiej zaś aktywność zawłaszczeniową innych, to jest sięganie po uprawnienia im nienależne. Działania takie mogą powodować paraliż zarządzania potencjałem obronnym Państwa (Rys.25).



Rys.25 Paraliż zarządzania potencjałem obronnym Państwa
źródło: opracowanie własne.

Najważniejszą przyczyną dzisiejszych komplikacji jest niemożność podejmowania decyzji w tych sprawach przez dwa równouprawnione podmioty – Prezydenta i Radę Ministrów. W tej sytuacji problemem najwyższej rangi staje się jednoznaczne wskazanie i ustanowienie głównego decydenta – centralnego organu decyzyjnego - w zakresie bezpieczeństwa i obronności Państwa (Rys. 26.).



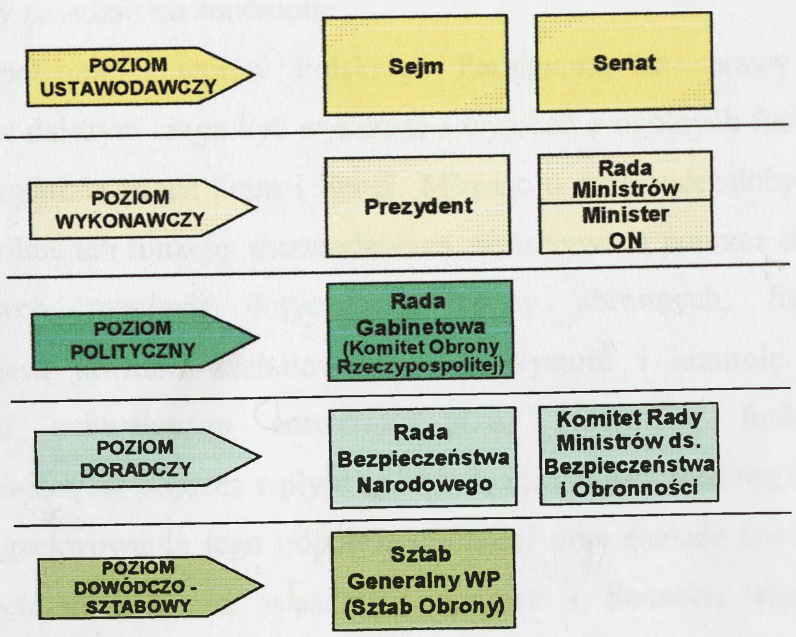
Rys.26. Uniwersalny model kierowania
źródło: opracowanie własne na podstawie J. Wojnarowski, *Uniwersalny model kierowania.*

Brak systemowych rozwiązań w tym zakresie generuje wiele nieprawidłowości dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu kompetencyjnego, a w szerszym aspekcie, organizacji całego systemu obronnego RP. Jest zrozumiałe oczywiście, iż zasadnicze koncepcje w zakresie nowych rozwiązań systemowych armii, systemu kompetencyjnego, czy też całego systemu obronnego Państwa powinny być rozpatrywane na poziomie ustaw zwykłych. Ich zmiana czy zastępowanie nowymi powinno następować zgodnie z pojawiającymi się wyzwaniami i związaną z tymi wyzwaniami koncepcją reformy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadniczą przesłanką wprowadzania zmian w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP – systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej – zarówno w czasie pokoju, jak i na czas „W" powinny być przede wszystkim wymogi sojusznicze oraz efektywność funkcjonowania sił zbrojnych. W czasie „P" powinien funkcjonować dowódca szczebla strategicznego, posiadający kompetentny organ wykonawczy, który będzie gwarantował sprawne dowodzenie i utrzymanie gotowości bojowej wojsk. Zasadą powinno być, żeby system kompetencyjny w czasie „P" był maksymalnie zbliżony do systemu dowodzenia budowanego na czas „W". Organizacja rozumiana strukturalnie nie powinna ulegać zmianie w sytuacji zagrożenia wojennego. Te same ogniwa, które kierowały przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju, powinny kierować obroną Państwa w czasie wojny. Tak więc optymalnym rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której tryb kierowania i dowodzenia byłby tożsamy w czasie pokoju i wojny. Aby było to

możliwe w warunkach Polski, konstytucja powinna ustanawiać stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych już w czasie pokoju, a nie jak jest to obecnie na czas wojny. Pomimo różnic w organizacji kierowania i dowodzenia czasu „P" i „W" zmiany w systemie kompetencyjnym należałoby ukierunkować na zachowanie jednolitego kierowania i dowodzenia w obu okresach, umożliwiłoby to sprawne, bezkolizyjne przejście na wojenny system dowodzenia. Kanonem w armiach sojuszniczych jest bowiem, ze system kompetencyjny w okresie wojny stanowi kontynuację systemu kompetencyjnego czasu pokoju. Oczywiście dopuszczalne i konieczne mogą być tutaj zmiany uprawnień poszczególnych podmiotów, np. przy zawieszeniu działalności Parlamentu, wydawanie dekretów z mocą ustawy przez Prezydenta RP czy jakiś inny np. kolegialny organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo Państwa.

Opierając się na posiadanej wiedzy i doświadczeniu, biorąc pod uwagę wnioski wynikające z dotychczas przeprowadzonych badań oraz posiłkując się szeregiem analiz rozwiązań przyjętych w państwach NATO proponuję, aby system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej opierał się na pięciu poziomach funkcjonalnych (Rys. 27.) o przejrzyście sprecyzowanych kompetencjach, tj.:



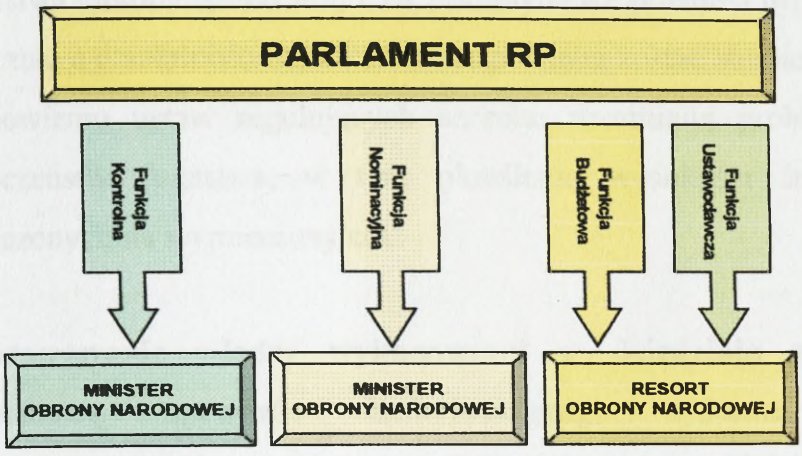
Rys.27 Poziomy funkcjonalne systemu kompetencyjnego MON
źródło: opracowanie własne.

- poziomie ustawodawczym, Sejm i Senat;
- poziomie wykonawczym obejmującym Prezydenta, Radę Ministrów, w tym Ministra Obrony Narodowej;
- poziomie współpracy politycznej, rolę tę pełniłby Komitet Obrony Rzeczypospolitej (Rada Gabinetowa) z nowymi uprawnieniami;
- poziomie doradczym, Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa i Obronności,
- poziomie dowódczo - sztabowym, obejmującym Sztab Generalny WP (Sztab Obrony), Dowództwo Operacyjne, Dowództwa RSZ o zmienionym zakresie zadaniowym oraz Dowództwo Wsparcia.

1. Kompetencje władzy ustawodawczej w docelowym modelu kształtowania systemu kompetencyjnego

Działalność organów ustawodawczych w dziedzinie obronności nie stanowi aktualnie źródła sporów kompetencyjnych w tym zakresie, stąd też wydaje się, że kompetencje Sejmu i Senatu w przedmiotowej sferze działalności powinny pozostać w zasadzie niezmienione.

Kompetencje i wpływ Polskiego Parlamentu na sprawy obronności kraju powinny w dalszym ciągu być wyraziste i wynikać z ogólnych funkcji sprawowanych w tym względzie przez Sejm i Senat. Mówiąc o nich należałoby przede wszystkim wyszczególnić ich funkcję: ustawodawczą, wykonywaną poprzez określanie ustawowe ważniejszych regulacji dotyczących spraw obronnych; funkcje budżetową, zapewniającą jawność kształtowania, przejrzystość i kontrolę realizacji budżetu obronnego uchwalanego corocznie przez Parlament; funkcję nominacyjną, uwidaczniającą się poprzez wpływ na obsadę stanowiska Ministra Obrony Narodowej, a także egzekwowanie jego odpowiedzialności oraz funkcję kontrolną, sprawowaną przede wszystkim przez właściwe Sejmowe i Senackie Komisje ds. Obrony Narodowej. Funkcje te zobrazowano na Rys. 28



Rys.28. Funkcje Parlamentu RP
źródło: opracowanie własne.

Sprawowanie władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat, wykonywanie przez nich wymienionych powyżej funkcji w zakresie bezpieczeństwa winno odbywać się zgodnie z naczelną zasadą państwa demokratycznego, czyli ustrojową zasadą podmiotowości władzy zwierzchniej. Powiązanie konstytucji z zapisami ustawowymi powinno stwarzać w zakresie spraw obronnych możliwość podejmowania przez wyspecjalizowane organy danej izby Parlamentu przedsięwzięć legislacyjnych w zakresie:

- rozpatrywania i opiniowania założeń projektów ustaw i uchwał dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa;
- uchwalania i nowelizacji obowiązujących aktów prawnych dotyczących zagadnień obrony narodowej i Sił Zbrojnych RP,
- rozpatrywania sprawozdań i informacji Ministra Obrony Narodowej z zakresu bezpieczeństwa i Obronności Państwa,
- przesłuchiwania i opiniowania kandydatów na stanowisko Ministra Obrony Narodowej[265].

Podsumowując zadania władzy ustawodawczej w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej można stwierdzić, iż w okresie przemian prawno - ustrojowych i budowy państwa demokratycznego rola tych organów wobec

[265] J. Zalewski, *Wojsko Polskie...*, op. cit. s.261.

Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP powinna być zwierzchnia, ogólna i polityczna, a działalność Sejmu i Senatu powinna zostać skupiona przede wszystkim na stanowieniu ustaw regulujących szeroko rozumianą problematykę obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na wymieniony cel.

2. Sprawowanie władzy wykonawczej w dziedzinie obronności Państwa podstawą sprawnie funkcjonującego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej. Postulatywny model

Podstawą sprawnie funkcjonującego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej jest zachowanie właściwych relacji kompetencyjnych między dwoma najważniejszymi podmiotami władzy wykonawczej, tj. Prezydentem oraz Radą Ministrów.

Przystępując do opracowania postulatywnego modelu sprawowania władzy wykonawczej w dziedzinie obronności musimy zadać sobie zasadnicze pytanie, który z organów wykonawczych Państwa, Prezydent czy Rada Ministrów może skutecznie sprostać odpowiedzialności za przygotowanie kraju do obrony przed ewentualną agresją? Kto powinien decydować o najważniejszych aspektach funkcjonowania systemu obronnego? Odpowiedź na tak zadane pytanie nie jest i nie może być rzeczą prostą.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej postulat określenia jednego organu decyzyjnego, odpowiedzialnego za kierowanie obronnością Państwa należy wypracować nowy model relacji pomiędzy Prezydentem a Premierem, i opowiedzieć się na rzecz systemu prezydenckiego, albo kanclerskiego.

Wydaje się zatem konieczne przedstawienie dwuwariantowego modelu sprawowania władzy wykonawczej.

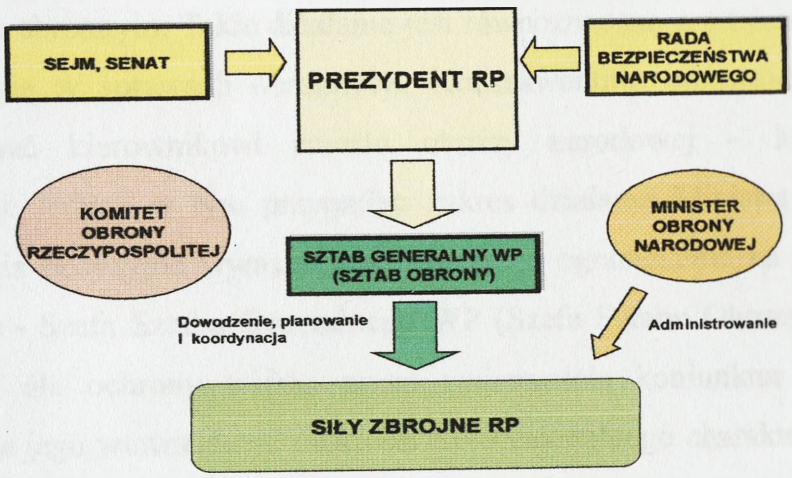
2.1. Prezydencki model sprawowania władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności Państwa

Model przedmiotowego systemu konstruowany jest w oparciu o kryterium hierarchiczne, tj. uznania nadrzędności Urzędu Prezydenta RP nad pozostałymi organami władzy wykonawczej i Siłami Zbrojnymi RP. W wariancie tym należałoby przyznać Prezydentowi rozległe uprawnienia decyzyjne, ograniczając je jednocześnie pozostałym ośrodkom decyzyjnym. Głównymi prerogatywami Prezydenta powinno więc być:

- kierowanie całością spraw obronnych Państwa,
- ustalanie generalnych założeń i kierunków rozwoju systemu obronnego,
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań obronnych przez podmioty tego systemu,
- zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony,
- zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji,
- postanowienie o stanie wojny (w sytuacji uniemożliwiającej zwołanie posiedzenia Sejmu),
- możliwość wyznaczenia swojego następcy (w sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania Państwa),
- możliwość wprowadzania stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego,
- mianowanie na najwyższe stanowiska dowódcze,
- nadawanie stopni oficerskich,
- sprawowanie faktycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

Zwierzchnictwo to wyrażałoby się przede wszystkim poprzez bezpośrednie podporządkowanie Szefa Sztabu Generalnego WP oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (w czasie wojny), a także Ministra Obrony Narodowej, którego rola i kompetencje wobec wojska zostałyby ograniczone do spraw polityczno-administracyjnych. Radzie Ministrów oraz Ministrowi Obrony Narodowej wyznaczona byłaby tutaj rola wnioskodawców i technicznych wykonawców zadań podlegających akceptacji i nadzorowi Prezydenta RP.

Przyznanie indywidualnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi Prezydentowi RP mogłoby uczynić go gwarantem politycznej neutralności armii w stosunku do wszelkich sił politycznych, a zwłaszcza istniejących ugrupowań politycznych i partyjnych. Rzeczywista treść prezydenckiego zwierzchnictwa wyrażać się zatem powinna jako funkcja gwarancji dla zachowania apolityczności Sił Zbrojnych RP. Oczywiście, trzeba mieć na uwadze, że tak wydatne zwiększenie prerogatyw czyniłoby z Urzędu Prezydenta organ omnipotentny i nałożyłoby na ten urząd ogromną odpowiedzialność za sprawy, których złożoność nie zawsze stwarza możliwość efektywnego rozwiązywania przez jeden ośrodek wykonawczy. Model sprawowania przez Prezydenta funkcji „centralnego organu decyzyjnego" przedstawia Rys. 29.



Rys.29. Model sprawowania przez Prezydenta RP funkcji „centralnego organu decyzyjnego"
źródło: opracowanie własne.

2.2. Rządowy model sprawowania władzy wykonawczej w obszarze obronności i bezpieczeństwa Państwa

Alternatywnym rozwiązaniem w ustanowieniu jednego organu wykonawczego, właściwego do podejmowania wiążących decyzji w obszarze obronności kraju jest powierzenie tej roli Radzie Ministrów.

Rząd, jako organ złożony ze specjalistów określonych dziedzin działalności, wspomaganych przez sztaby fachowców (ministerstwa) jest w stanie ogarnąć cały

zbiór elementów strukturalnych i funkcjonalnych składających się na system obronny Państwa. Wydaje się, że jest w stanie także zapewnić tym elementom właściwe powiązania, skoordynować ich wysiłki przy tworzeniu potencjału obronnego i wykorzystaniu składników tego potencjału w próbie wojennej. Za przyznaniem Radzie Ministrów wiodącej roli w tej kwestii przemawia także to, iż w kolegialnych ramach Rady Ministrów i jej komitetów ma miejsce koordynacja prac oraz współdziałanie kierowników poszczególnych resortów, są więc możliwości bieżącego korygowania błędów i stałego nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów jako całości.

Jeżeli przyjąć, iż Rada Ministrów posiada najwyższą w Państwie zdolność sprostania odpowiedzialności za gotowość obronną, to ten właśnie organ powinien posiadać uprawnienia kierownicze wobec wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie obronnym. Takie działanie jest równoznaczne z przyznaniem jej prawa do decydowania w sprawach obronnych. Konsekwentnie uprawnienia takie powinny przysługiwać kierownikowi resortu obrony narodowej – Ministrowi Obrony Narodowej. Jednak w tym przypadku zakres działania Ministra i związane z nim uprawnienia decyzyjne wymagają wyważonego ograniczenia na rzecz dowódcy Sił Zbrojnych - Szefa Sztabu Generalnego WP (Szefa Sztabu Obrony). Jest to warunek konieczny dla ochrony wojska przed zmiennością koniunktur politycznych oraz utrzymania jego wewnętrznej zwartości i profesjonalnego charakteru przygotowań do zadań wojennych.

Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należałoby zatem:

- kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP;
- przygotowywanie założeń obronnych Państwa;
- przygotowywanie propozycji dotyczących rozwoju i struktury SZ RP;
- przygotowywanie projektu budżetu resortu obrony narodowej;
- kierowanie wyznaczaniem osób na najważniejsze stanowiska w Ministerstwie Obrony Narodowej;
- zawieranie umów międzynarodowych dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeniach wojskowych;

- sprawowanie kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego;
- koordynowanie realizacji zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z obrony Państwa.

Reasumując, głównym zadaniem urzędu Ministra Obrony Narodowej byłoby przygotowywanie projektów i założeń polityki obronnej Państwa oraz prognozowanie rozwoju sytuacji międzynarodowej, a także programowanie i inspirowanie kierunków rozwoju przemysłu zbrojeniowego oraz kształtowanie polityki importowo-eksportowej. Ponadto przygotowywałby on propozycje dotyczące organizacji i liczebności armii, ich uzbrojenia i wyposażenia, a także sprawowałby ogólne kierownictwo nad działalnością gospodarczą, polityką kadrową, obsługa prawną i systemem finansowym. Współpracowałby z Parlamentem, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz innymi resortami.

Minister Obrony Narodowej realizowałby swoje zadania przy pomocy Sekretarza i Podsekretarzy Stanu oraz Dyrektora Generalnego.

Do zadań Sekretarza Stanu należałoby kierowanie realizacją jednolitej polityki resortu obrony narodowej w zakresie badań, rozwoju oraz dostaw uzbrojenia, sprzętu technicznego, technicznych środków bojowych i materiałowych, infrastruktury wojskowej, wojskowego potencjału naukowego i naukowo-badawczego, programowania potrzeb potencjału produkującego na okres wojny oraz określania wielkości zapasów materiałowych na potrzeby produkcji uzbrojenia i techniki wojskowej. Sekretarz Stanu realizowałby swoje zadania za pomocą Departamentu Polityki Zbrojeniowej oraz Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych.

Podsekretarz Stanu do spraw Polityki Obronnej odpowiadałby za formułowanie – we współpracy z innymi ministerstwami i Sztabem Generalnym WP – koncepcji polityki obronnej i doskonalenia systemu obronnego Państwa, wypracowywanie założeń dotyczących współpracy międzynarodowej resortu obrony narodowej oraz kierowałby całokształtem bieżących kontaktów resortu z zagranicą. Podsekretarzowi

Stanu ds. Polityki Obronnej podlegałby Departament Polityki Obronnej oraz Współpracy Międzynarodowej.

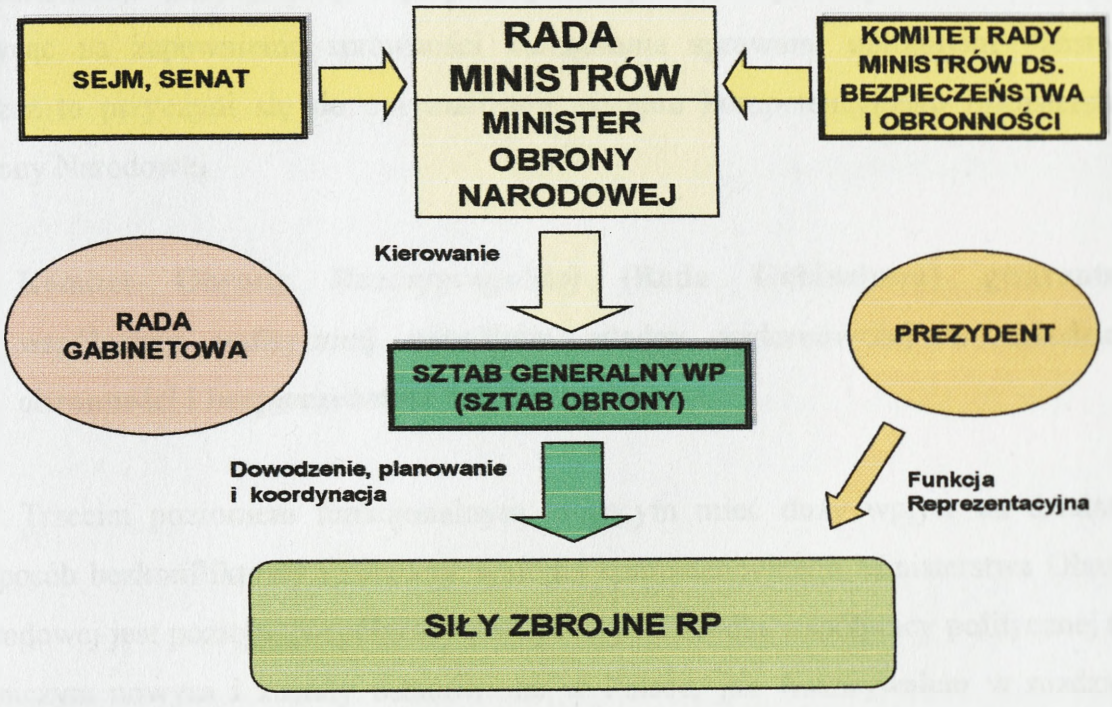
Do zadań Podsekretarza Stanu do spraw Społecznych należałoby kierowanie całokształtem działalności wychowawczej, kulturalno-oświatowej i społecznej. Ponadto Podsekretarz ten odpowiedzialny byłby za realizację zadań z zakresu współpracy z organizacjami i stowarzyszeniami, a także rozpatrywanie skarg wpływających do Ministerstwa. Podsekretarzowi Stanu podlegałby Departament Wychowania i Spraw Socjalnych.

Dyrektorowi Generalnemu podlegałby Departament Prawny oraz Biuro Administracyjne, jako komórka zabezpieczająca funkcjonowanie Ministerstwa Obrony Narodowej.

Ministrowi Obrony Narodowej podlegałyby bezpośrednio: Departament Budżetowy, Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego oraz Departament Kontroli.

Takie ułożenie kompetencyjne powinno zapewnić Radzie Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej cywilną kontrolę nad strukturami sił zbrojnych, bowiem ich cywilny i demokratyczny nadzór jest dziś normą prawną we wszystkich krajach NATO, a wyłączenie wojska spod tego rodzaju kontroli jest uznawane za potencjalne zagrożenie dla porządku konstytucyjnego.

Przyznanie Radzie Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej najwyższej rangi w sprawach bezpieczeństwa i obronności Państwa napotkać może jednakże na zasadniczą trudność. Otóż organom tym, wydaje się, że nie przystoi być instytucjami zwierzchnimi nad Urzędem Prezydenta RP, urzędem, który w polskiej tradycji był zawsze organem najwyższej rangi. Model sprawowania przez Radę Ministrów oraz Ministra Obrony Narodowej funkcji „centralnego organu decyzyjnego" przedstawia Rys. 30.



Rys.30. Model sprawowania przez Radę Ministrów oraz Ministra Obrony Narodowej funkcji „centralnego organu decyzyjnego"
źródło: opracowanie własne.

Podsumowując rolę organów wykonawczych, zarówno Prezydenta RP jak i Rady Ministrów (Ministra Obrony Narodowej) w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej można powiedzieć, iż bez względu na to, komu ustawodawca przyzna uprawnienia do kierowania obrona narodową, a w niej Siłami Zbrojnymi RP, „władztwo" to powinno zawierać się w następujących pryncypiach:

1) nadzorowanie (kontrolowanie) działalności dowództwa wojskowego pod względem zgodności z prawem i polityką Państwa;
2) polityczne orientowanie wojska na kierunki zagrożeń;
3) wprowadzanie sił zbrojnych do wybranych sojuszy militarnych;
4) określanie liczebności armii oraz jej struktury organizacyjnej i etatowej;
5) określanie i wydzielanie środków budżetowych na utrzymanie, uzbrojenie i wyposażenie;
6) wyznaczanie żołnierzy na najwyższe stanowiska w siłach zbrojnych;
7) podejmowanie decyzji do użycia sił zbrojnych w akcjach militarnych.

Konkludując pozycję organów wykonawczych domniemywać można także, iż centralizacja decyzji przy superpozycji Prezydenta czy Rady Ministrów może wpłynąć na zapewnienie sprawności zarządzania sprawami obronnymi Państwa, a przez to przyczyni się do optymalizacji systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

3. Komitet Obrony Rzeczypospolitej (Rada Gabinetowa) gwarantem współpracy politycznej ośrodków władzy wykonawczej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa

Trzecim poziomem funkcjonalnym mogącym mieć duży wpływ na działanie w sposób bezkonfliktowy i sprawny systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej jest poziom „współpracy politycznej". Ośrodki współpracy politycznej nie są niczym nowym i zostały ustanowione w Polsce, jak wskazywałem w rozdziale drugim, zaraz po odzyskaniu niepodległości. Pierwszym kolegialnym organem współpracy była Rada Obrony Państwa, ustanowiona w 1920 r. Po niej istniały jeszcze: Rada Wojenna, Komitet Obrony Państwa, Komitet Obrony Rzeczypospolitej, czy też Komitet Obrony Kraju. Również w większości krajów Sojuszu Północnoatlantyckiego istnieją organy współpracy politycznej najwyższych ośrodków sprawowania władzy.

Także i dziś w Polsce istnieje ciało polityczne, przypominające nieco poprzednie organy współpracy politycznej. Zgodnie z art. 141 ust. 1 Konstytucji w sprawach szczególnej wagi Prezydent może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta.

Analizując kompetencje Rady Gabinetowej uważam, że nie stanowi ona należytego forum rozwiązywania najważniejszych spraw dotyczących obronności Państwa. Z tego też względu nie spełnia ona swojej pierwotnej roli, do której została w swojej historii powoływana. Organ ten stanowi jedynie forum luźnego współdziałania Prezydenta oraz Rady Ministrów, bowiem konstytucja nie sprecyzowała podziału kompetencji między tymi organami, ani nie określiła procedur wykonywania uzgodnień tego forum. O słabości roli tego organu świadczy fakt tylko

jednokrotnego jego zwołania w latach 1997 – 2000. W dniu 27 stycznia 1998 r. z inicjatywy Aleksandra Kwaśniewskiego odbyło się w Pałacu Prezydenckim posiedzenie Rady Gabinetowej, podczas której omówione zostały zagadnienia związane z problematyką przystąpienia Polski do NATO. Zauważyć należy także, iż Konstytucja nie przyznała Radzie Gabinetowej kompetencji Rady Ministrów, zatem nie posiada ona uprawnień władczych.

Współpraca tego rodzaju osób nie jest i nie może być celem samym w sobie, a warunkiem osiągania celów związanych z obronnością. Trzeba więc wrócić do tradycji oraz rozwiązań występujących w innych państwach i określić dla tego ciała nowe zadania i nowe uprawnienia.

W prerogatywy te należałoby wyposażyć nowy organ pod nazwą Komitet Obrony Rzeczypospolitej, instytucję nawiązującą nie tylko nazwą, ale i uprawnieniami do czasów II Rzeczypospolitej. W skład Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, który obradowałby pod przewodnictwem Prezydenta RP powinni wchodzić z urzędu: Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Finansów, Minister Infrastruktury (Gospodarki), Szef Sztabu Generalnego WP (Szef Sztabu Obrony), Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych (jeżeli nie byłby nim Szef Sztabu Obrony) oraz dwóch, trzech przedstawicieli Prezydenta z Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Podstawowa funkcja Komitetu Obrony Rzeczypospolitej powinna polegać na: kreowaniu polityki obronnej Państwa, ustalaniu głównych celów tej polityki oraz sposobów ich osiągania; podejmowaniu najważniejszych spraw z zakresu bezpieczeństwa i obronności Państwa oraz decyzji o charakterze strategicznym; inspirowaniu podmiotów uczestniczących w systemie obronnym poprzez wskazywanie im kierunków działania, rozstrzyganiu kontrowersji oraz koordynowaniu i nadzorowaniu wykonywania zadań obronnych w cywilnych i wojskowych strukturach Państwa. Zadania i uprawnienia Komitetu nie powinny nakładać się na zakres odpowiedzialności Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków.

Tryb działania Komitetu, szczególnie w części dotyczącej sposobu podejmowania decyzji, powinna określać ustawa. Wydaje się jednak, że decyzje Komitetu powinny być podejmowane zwykłą większością głosów, z tym, że przy

równym rozkładzie decydowałby głos Prezydenta RP. Wprowadzanie decyzji i uchwał Komitetu mogłoby mieć formę zarządzeń Prezydenta lub Rady Ministrów i winno mieć moc obowiązującą w stosunku do wszystkich organów oraz struktur Państwa, z wyłączeniem ogniw władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Odpowiedzialność za realizację decyzji Komitetu ustawa powinna nakładać na naczelne organy władzy wykonawczej i wojskowego dowódcę sił zbrojnych. Aparatem pracy Komitetu mogłoby zostać Biuro Bezpieczeństwa Narodowego lub Komitet Rady Ministrów ds. Obronności i Bezpieczeństwa, w zależności od ustaleń poczynionych pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów.

Nazwę Komitet Obrony Rzeczypospolitej proponuje nadać w przypadku przyjęcia prezydenckiego modelu sprawowania władzy wykonawczej. W sytuacji opowiedzenia się za wariantem rządowego modelu sprawowania władzy wykonawczej można pozostawić nazwę Rady Gabinetowej, która bardziej odpowiada strukturze Rady Ministrów, obradującej w poszerzonym składzie. Kompetencje Rady Gabinetowej powinny jednak ulec gruntownej zmianie zgodnie z propozycjami przedstawionymi powyżej.

Przedstawione przykłady wskazują, że istnienie instytucji o charakterze koordynująco – konsultacyjnym, zwłaszcza na płaszczyźnie polityczno-wojskowej jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego. Komitet Obrony Rzeczypospolitej, Rada Gabinetowa (pod taką lub inną nazwą) uzupełnia i gwarantuje niezbędną trwałość i harmonię współpracy między instytucjami państwowymi, wymaganą przez naturę i charakter polityki.

Niemożliwe jest stworzenie spójnego, nowoczesnego i całościowego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej bez istnienia kolektywnej instytucji będącej forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi tego systemu[266].

---

[266] S. Kamiński, *Instytucje odpowiadające Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach*, www.bbn.gov.pl z 25.04.2004 r.

4. Organy doradcze w sprawach obronności i bezpieczeństwa Państwa

Sprawy bezpieczeństwa narodowego w państwach demokratycznych wymagają, mimo obowiązywania zasady rozdziału władzy, współpracy przedstawicieli legislatywy i egzekutywy. Powinno więc być zasadą, że w systemach państwowych, przy głowie państwa lub szefie rządu, powoływane są ciała spełniające rolę doradczą wobec tych osób. Instytucje o charakterze doradczym oraz rekomendującym występują niemal we wszystkich systemach bezpieczeństwa narodowego, nie tylko państw natowskich, ale także np. Ukrainy czy Białorusi.

W zależności od wyboru wariantu sprawowania władzy wykonawczej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa Państwa, zaproponowano dwa warianty występowania organu doradczego: Rady Bezpieczeństwa Narodowego przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa i Obronności przy Prezesie Rady Ministrów.

4.1. Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa Państwa byłaby, tak jak to ma miejsce obecnie - Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W skład tego organu wchodziliby m.in. przedstawiciele Sejmu i Senatu, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciele ministrów: spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, finansów, przedstawiciel Prezesa NBP, Szef BBN - Sekretarz Rady oraz inne osoby powołane przez Prezydenta według uznania. Rada Bezpieczeństwa Narodowego byłaby takim forum kontaktów i polem współpracy, zwłaszcza między dwoma organami władzy wykonawczej: Prezydentem i Premierem. Ważne jest również aktywne włączenie w prace Rady Bezpieczeństwa Narodowego organów władzy ustawodawczej. Izby Parlamentu nie musiałyby być jednak reprezentowane na najwyższym poziomie przedstawicieli, tj. marszałków lub wicemarszałków. Wystarczyłoby aby Prezydent zwrócił się do Sejmu czy Senatu o wyznaczenie swoich przedstawicieli np. sfery rządzącej i opozycyjnej lub po jednym

pośle z każdego ugrupowania, którzy byliby odpowiedzialni za partycypowanie w pracach Rady, w zależności od tematyki jej prac i referowanie swoim stronnictwom przebiegu posiedzeń Rady.

Rada Bezpieczeństwa nie byłaby więc organem decyzyjnym lecz doradczym. Jej działalność skupiłaby się m.in. na udziale w planowaniu polityki bezpieczeństwa oraz formułowaniu doktryny obronnej Państwa, działaniu na rzecz spójności działalności Prezydenta z działalnością poszczególnych resortów w zakresie bezpieczeństwa, byłaby także forum konsultacji i uzgodnień przedstawicieli wspomnianych wyżej resortów i instytucji przed wypracowaniem ostatecznych rozwiązań decyzyjnych. W Sekretariacie Rady (Biurze Rady) zatrudnieni byliby m.in. politolodzy, prawnicy, informatycy, ekonomiści oraz specjaliści z zakresu bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych.

Takie gremium powinno zapewnić Prezydentowi warunki do sprawowania zwierzchnictwa nad systemem obronnym Państwa oraz pomóc mu w zakresie rozwiązywania spraw dotyczących obronności i SZ RP.

4.2. Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa i Obronności

W przypadku ustanowienia Rady Ministrów najwyższym organem w sprawach obronności Państwa, jej organem doradczym zostałby Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa i Obronności.

Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów może - w drodze zarządzenia - tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności tworzyć stały Komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów.

Mocą postanowień ww. zarządzenia Prezes Rady Ministrów powołuje taki organ, w skład którego generalnie wchodzą:

- przewodniczący, którym jest wiceprezes Rady Ministrów, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów,

- wiceprzewodniczący, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów, na wniosek Przewodniczącego stałego komitetu Rady Ministrów,
- członkowie, którymi są sekretarze stanu w ministerstwach,
- Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zadaniem tego organu byłoby niesienie pomocy Radzie Ministrów w zakresie sprawowania kierownictwa nad bezpieczeństwem narodowym, w tym w szczególności przygotowywanie materiałów i innych dokumentów pomocnych w podejmowaniu wiążących decyzji dotyczących obrony państwa.

Obsługa Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa i Obronności, koordynacja w imieniu Premiera przedsięwzięciami dotyczącymi obrony narodowej, pracy rządu w sytuacjach kryzysowych, dokonywanie analizy warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów Państwa i społeczeństwa powinna należeć do jednego spójnego organu oddziaływania. Organ ten mógłby zostać utworzony w Kancelarii Rady Ministrów na bazie istniejącego Departamentu Spraw Obronnych Rady Ministrów oraz innych departamentów i biur z poszczególnych ministerstw oraz urzędów centralnych.

5. Kierunki zmian w zakresie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP - Organy dowódczo-sztabowe

Określając postulatywny model kierowania obronnością Państwa i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP pozostaje nam jeszcze odpowiednie ukształtowanie organów sztabowych i dowódczych, jako organizmów stanowiących końcowy etap kierowania obronnością Państwa w zakresie planowania użycia i dowodzenia SZ RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Zasadniczymi przesłankami wprowadzania zmian w aktualnym systemie kierowania i dowodzenia SZ RP, jak już wcześniej wspomniałem, powinny być wymogi sojusznicze, efektywność funkcjonowania sił zbrojnych oraz koszty ekonomiczne i społeczne. Naczelną zasadą funkcjonowania wojsk, uzasadnioną

specyficznymi zadaniami wykonywanymi w czasie wojny jest zasada scentralizowanego jednoosobowego dowodzenia wojskowego. Dowodzenie jest specyficzną formą kierowania w wojsku. Specyfikę tej formy determinuje przeznaczenie struktur wojskowych do jedynej w swoim rodzaju działalności – do walki zbrojnej. Stąd bierze się szczególnie rygorystyczne uzależnienie podwładnych od decyzji przełożonych, które wyrażane są w kategorycznej formie rozkazów. Rozkaz staje się prawem dla podwładnego i żadne wątpliwości nie mogą powodować odłożenia lub zaniechania wykonawstwa. W przypadku cywilnego kierownictwa nad wojskiem używanie więc terminu dowodzenie jest nieuzasadnione ponieważ przenosi charakter stosunków wewnątrz wojska na grunt cywilnych stosunków formalno-prawnych. Nie jest też to konieczne bowiem sprawowanie kierownictwa na szczeblu Państwa jest funkcją nadrzędną w stosunku do dowodzenia realizowanego na szczeblu dowództwa wojskowego.

W siłach zbrojnych wszystkich krajów, zarówno członków NATO, jak i nie będących członkami tej organizacji istnieją centralne organy dowodzenia. W każdym państwie jest powoływany organ odpowiedzialny za obronę i dowodzenie siłami zbrojnymi pozostającymi w podporządkowaniu narodowym. W państwach NATO, jak wykazałem w rozdziale istnieje szeroka autonomia i różnorodność narodowych systemów dowodzenia, w szczególności na szczeblu strategicznym. Za koniecznością istnienia strategicznego organu dowodzenia przemawiają nie tylko potrzeby tworzenia określonych systemów, wspólnych dla wszystkich rodzajów sił zbrojnych (Załącznik Nr 28), ale także szczególna jego rola jako organizatora i koordynatora prowadzenia głębokich reform w siłach zbrojnych.

Przy uznawaniu takiego rozwiązania za uzasadnione stwierdzić należy, iż funkcji centralnego organu dowodzenia wojskowego nie powinien spełniać Minister Obrony Narodowej ani żaden inny organ administracji cywilnej. Minister Obrony Narodowej jest osoba cywilną, której zadaniem nie jest planowanie i organizowanie operacji militarnych, z reguły nie ma on do tego także odpowiedniego przygotowania. W sytuacji, gdy Minister Obrony Narodowej jest osobą z wyboru politycznego, połączenie kierowania resortem z bezpośrednim dowodzeniem siłami zbrojnymi może stać się przyczyną zaangażowania sił zbrojnych w działania polityczne. Zasady

demokratycznego państwa prawa, w tym zasada cywilnej kontroli nad armią, wymagają klarownego określenia i podziału kompetencji kierowniczych, kontrolnych i dowódczych.

W tej sytuacji w celu sprawnego przygotowania Sił Zbrojnych RP do działalności w czasie pokoju, kryzysu, a także w celu prowadzenia działań bojowych na czas wojny musi istnieć odpowiednio przygotowany i wyspecjalizowany organ dowódczo-sztabowy zapewniający płynne przejście na struktury wojenne i rozwinięcie wojennego systemu dowodzenia. Tym organem powinien być Sztab Generalny WP (Sztab Obrony) na czele którego stałby Szef Sztabu Generalnego WP (Szef Sztabu Obrony) – Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.

Według obowiązujących aktów prawnych mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych odkłada się do czasu wojny, a Szefa Sztabu Generalnego WP obsadza się w czasie pokoju w roli ogniwa pośredniego w dowodzeniu Siłami Zbrojnymi RP przez cywilnego Ministra Obrony Narodowej. Wydaje się, że jest to niewątpliwa wada dotychczasowych regulacji prawnych. Uważam, iż w obecnych warunkach tylko aktualny Szef Sztabu Generalnego WP (Szef Sztabu Obrony) może być Naczelnym Dowódcą Sił w czasie wojny. Jeśli tak, to nie powinno być przeszkód, żeby ustawowo potwierdzić ten stan zapisem, że „Szef Sztabu Generalnego WP jest generałem przewidzianym na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych w czasie wojny". Wobec takiego ułożenia kompetencyjnego i strukturalnego ustalanie ustawowych kompetencji Szefa Sztabu Generalnego WP w czasie pokoju powinno uwzględniać zakres kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny. Ustawowe uprawienie Naczelnego Dowódcy już w czasie pokoju powinno zapewnić temu organowi osobisty wpływ na przygotowanie wojska do zadań wojennych oraz na niektóre prace związane z prowadzeniem operacji wojskowych, a realizowane przez administrację państwową. Można tutaj wskazać choćby rozbudowę i utrzymanie elementów infrastruktury wojennej, przygotowanie warunków technicznych do mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych czy dostarczanie zaopatrzenia według asortymentu i miejsca. Problem polega na przyznaniu Szefowi Sztabu Generalnego WP (Szefowi Sztabu Obrony) – Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny, ograniczonej, ale dostatecznej autonomii, określonej

suwerenności decydowania o czynnikach modelujących sprawność bojową wojsk, którymi dowodzi i z którymi może być poddany surowej próbie wojennej. Jest to kwestia uznania, że dowodzenie siłami zbrojnymi powierza się najlepszemu specjaliście wojskowemu.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania do obszaru kompetencji Szefa Sztabu Generalnego WP (Szefa Sztabu Obrony) – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych powinny należeć sprawy z zakresu:

- zasad i sposobu prowadzenia działań bojowych;
- organizacji dowodzenia wojskami;
- doboru treści, form i metod kształcenia w szkołach wojskowych w zakresie szkolenia wojsk, dowództw i sztabów;
- mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych;
- tworzenia struktur organizacyjnych sztabów i wojsk operacyjnych;
- wykorzystania wywiadu wojskowego do rozpoznania potencjalnego przeciwnika i ochrony struktur wojskowych;
- utrzymywania i podwyższania gotowości bojowej wojska;
- doboru kadry do obsady głównych stanowisk dowódczych i sztabowych.

Ustawa powinna przesądzić także, zgodnie z propozycją, którą przedstawiłem w niniejszym rozdziale, podporządkowanie Szefa Sztabu Generalnego WP w czasie pokoju. Trzeba przyjąć, iż dowódca wojskowy nie może być „trochę" kierowany przez jeden organ i „trochę" przez inny. Jedynym bezpośrednim zwierzchnikiem Szefa Sztabu Generalnego WP, w zależności od wybranego modelu kierowania, powinien być Prezydent RP albo członek Rady Ministrów – Minister Obrony Narodowej.

Organem zapewniającym Szefowi Sztabu Generalnego WP (Szefowi Sztabu Obrony) realizację przypisanych mu zadań powinien być, odpowiednio skonstruowany i przebudowany, Sztab Generalny WP (Sztab Obrony).

Określając rolę i miejsce Sztabu Obrony należy zaznaczyć, że Sztab Obrony we wszystkich armiach państw NATO jest strategicznym organem planistyczno-koordynującym i dowódczym realizującym funkcję Zintegrowanego Sztabu Obrony. Posiada on bardzo wysoką pozycję, natomiast jego szef jest osobą zazwyczaj dowodzącą Siłami Zbrojnymi.

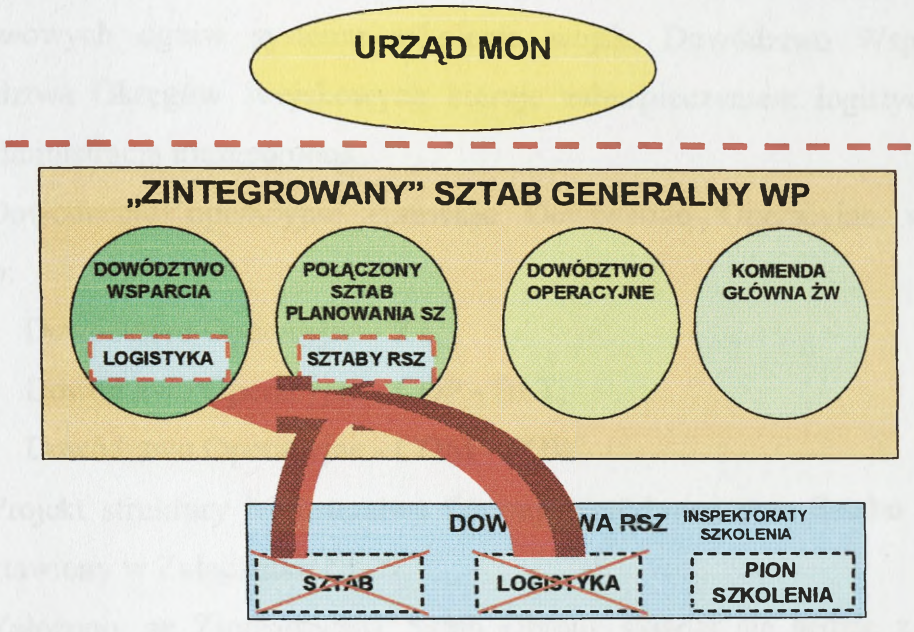
Można zatem stwierdzić, że struktura organizacyjna Sztabu Obrony powinna wynikać z roli i zadań jakie zostaną mu przypisane, uwzględniając jednocześnie rozwiązania i tradycje narodowe. Sztab Obrony mający charakter sztabu połączonego powinien być organem wykonawczym Szefa Sztabu Obrony-Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który dowodzi siłami zbrojnymi w czasie pokoju i w czasie wojny.

Zasadniczą jego prerogatywą powinno być planowanie strategiczno - operacyjnego użycia SZ RP oraz dowodzenie nimi w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Na okres wojny Sztab Obrony powinien wydzielać sztab Naczelnego Dowódcy SZ oraz SK MON. Sztab Obrony byłby więc organem wykonawczym Szefa Sztabu Obrony w zakresie sprawowanej przez niego funkcji dowodzenia SZ RP w czasie pokoju oraz organem planistyczno - koordynacyjnym przygotowującym SZ RP do realizacji zadań na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Sztab Obrony powinien być zatem strategicznym organem przygotowującym w czasie pokoju Siły Zbrojne RP do realizacji zadań, w okresie kryzysu i wojny, zarówno w wymiarze planowania zabezpieczenia ich użycia jak i dowodzenia wraz z dokonywaniem inspekcji. Idea tworzenia Sztabu Obrony w warunkach polskich sprowadzałaby się do:

- po pierwsze - wyłączenie Sztabu Generalnego WP ze struktur Urzędu MON,
- po drugie - integracji Sztabu Generalnego WP ze sztabami dowództw RSZ,
- po trzecie - włączenie do Sztabu Obrony Dowództwa Operacyjnego, a także Komendy Głównej ŻW (Oddziały Specjalne ŻW),
- po czwarte - utworzenie w Sztabie Obrony Dowództwa Wsparcia w oparciu o GZL-P4, ZWSZ, Departament Infrastruktury oraz piony logistyki dowództw RSZ,
- po piąte - ograniczenie roli DRSZ do pełnienia funkcji Inspektoratów Szkolenia.

Idea utworzenia Zintegrowanego Sztabu Generalnego WP (Sztabu Obrony) pokazana została na Rys. 31.



Rys.31. Idea utworzenia „Zintegrowanego" Sztabu Generalnego WP (Sztab Obrony)
źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wcześniej uwarunkowania opracowano wariant możliwej struktury organizacyjnej polskiego sztabu obrony.

Przyjęto, że Sztab Obrony będzie usytuowany poza urzędem MON. Ponadto założono, iż w urzędzie MON nastąpi zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych:

- w pionie Sekretarza Stanu - uległby likwidacji Departament Infrastruktury (zadania przejmie Dowództwo Wsparcia),
- w pionie Podsekretarza Stanu ds. Polityki Obronnej proponuje się połączenie Departamentu Polityki Obronnej z Departamentem Współpracy Międzynarodowej w jeden departament;
- w komórkach organizacyjnych podległych Dyrektorowi Generalnemu MON planuje się likwidację Biura Ochrony Informacji Niejawnych i włączenie Pełnomocnika MON ds. Ochrony Informacji Niejawnych w strukturę Biura Administracyjnego, powstałego w miejsce Departamentu,
- w pionie Podsekretarza Stanu ds. Społecznych przewiduje się połączenie Departamentu Wychowania i Promocji Obronności oraz Departamentu Spraw Socjalnych i Rekonwersji w jeden Departament Wychowania i Spraw Socjalnych.

W wariancie tym Dowództwa RSZ jako Inspektoraty Szkolenia pełniły będą rolę podstawowych ogniw systemu szkolenia wojsk. Dowództwo Wsparcia poprzez Dowództwa Okręgów Wojskowych kieruje zabezpieczeniem logistycznym SZ RP oraz administracją niezespoloną.

Dowodzenie operacyjne sprawuje Dowództwo Operacyjne w następujący sposób:

- Dowództwo Operacyjne - ZT;
- Dowództwo Operacyjne - COP - BLT;
- Dowództwo Operacyjne - COM - FOW.

Projekt struktury Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Sztabu Obrony został przedstawiony w Załączniku Nr 29.

Założono, że Zintegrowany Sztab Obrony składał się będzie z następujących elementów:

1. Połączonego Sztabu Planowania SZ w składzie:

1) Zarząd Zasobów Osobowych, właściwy w zakresie:

– planowania, normowania i realizowania przedsięwzięć organizacyjnych i kompetencyjnych Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP,

– realizowania kompetencji kadrowych Szefa SG, w tym powoływanie oraz zwalnianie ze służby wojskowej 100% żołnierzy zawodowych,

– kierowania służbą żołnierzy poza granicami kraju,

– planowania uzupełnienia pokojowego i mobilizacyjnego SZ,

– kształtowania dyscypliny wojskowej oraz prowadzenie profilaktyki wychowawczej w SZ RP;

2) Zarząd Rozpoznania i Oceny Zagrożeń, właściwy w zakresie:

– wskazywania źródeł zagrożeń militarnych,

– prowadzenia analiz rozpoznawczych,

– wypracowywania zasad zabezpieczenia geograficznego,

– realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem operacji operacjami psychologicznymi oraz walką elektroniczną oraz dezinformacją;

3) Zarząd Operacyjno-Mobilizacyjny, właściwy w zakresie:

- planowania operacyjnego rozwinięcia i użycia SZ RP,
- kierowania problematyką reagowania kryzysowego w resorcie,
- użycia jednostek wojskowych SZ RP poza granicami,
- organizacji i rozwinięcia Zapasowych Stanowisk Kierowania Obroną Państwa,
- prowadzenia działalności koordynacyjno-planistycznej (działalność bieżąca, kontrolna);

4) Zarząd Programowania i Rozwoju SZ, właściwy w zakresie:
- kreowania koncepcji obronnych oraz określanie długoterminowych prognoz rozwoju SZRP,
- opracowywania średniookresowych planów rozwoju SZRP,
- określania potencjału bojowego jednostek wojskowych SZ RP;

5) Zarząd Planowania Rzeczowego, właściwy w zakresie:
- planowania przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP,
- planowania inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości,
- planowania wykorzystania środków pomocowych w ramach programu FMF,
- planowania zakupów środków materiałowych;

6) Zarząd Dowodzenia i Łączności, właściwy w zakresie:
- opracowywania koncepcji i dokumentów wykonawczych dotyczących rozwinięcia i funkcjonowania WSyD,
- określania zasad wykorzystania systemów łączności w operacjach,
- organizowania systemów łączności ruchomej i stacjonarnej,
- normowania i nadzorowania funkcjonowania systemu ewidencyjno-sprawozdawczego, działalności wydawniczej, wynalazczej oraz archiwistyki wojskowej;

7) Szefostwo Działań Specjalnych, właściwe w zakresie wypracowywania koncepcji użycia sił przeznaczonych do działań specjalnych, nadzorowania udziału sił specjalnych w ćwiczeniach w kraju i zagranicą

oraz wytaczania kierunków rozwoju sił specjalnych, a także wypracowywania koncepcji szkoleniowych dla jednostek specjalnych.

2. Sztaby RSZ, ukierunkowane na działalność właściwych Inspektoratów rodzajów sił zbrojnych: Inspektoratu Szkolenia Wojsk Lądowych, Inspektoratu Szkolenia Sił Powietrznych oraz Inspektoratu Szkolenia Marynarki Wojennej.
3. Dowództwo Wsparcia w składzie:
   1) Inspektorat Logistyki, realizujący zadania w zakresie:
      - planowania wsparcia logistycznego operacyjnego rozwinięcia i użycia SZ RP
      - organizowania systemu zaopatrywania SZ RP,
      - organizowania systemu zabezpieczenia technicznego SZ RP,
      - planowania zakupów środków materiałowych jako dysponent II stopnia,
      - gospodarowania nieruchomościami ich wyposażeniem i eksploatacją,
      - kierowania ruchem wojsk oraz koordynowanie wykorzystania środków transportowych;
   2) Szefostwo Służby Zdrowia, realizujące zadania w zakresie kierowania ochroną zdrowia w resorcie obrony narodowej;
   3) Szefostwo Inżynierii Wojskowej, koordynujące funkcjonowanie systemem zabezpieczenia inżynieryjnego;
   4) Szefostwo OPBMR, koordynujące funkcjonowanie systemem OPBMR.
4. Dowództwa Operacyjnego, pozostającego w dotychczasowej strukturze organizacyjnej, wykonującego zadania związane z planowaniem, dowodzeniem i koordynacją połączonych operacji, misji pokojowych, operacji ratowniczych, humanitarnych oraz zapobiegania aktom terroru i ich skutkom, a także koordynującego działalność jednostek Sił Zbrojnych RP poza granicami Państwa.
5. KG ŻW, odpowiedzialnej za kierowanie, nadzorowanie, koordynowanie i kontrolowanie wykonywania przez Żandarmerię Wojskową czynności

administracyjno-porządkowych, dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych.

Nowy charakter i odpowiednie usytuowanie Ministerstwa Obrony Narodowej, a w nim Sztabu Generalnego WP, Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwa Operacyjnego oraz innych organów dowódczo-sztabowych wynikające z nowych uwarunkowań geopolitycznych oraz demokratycznych zasad ustrojowych pozwoli na zwiększenie funkcjonalności systemu kierowania i dowodzenia SZ RP zabezpieczającego potrzeby narodowe i wymagania sojusznicze oraz zracjonalizuje system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

Zasadniczymi zaletami przedstawionej propozycji jest oddzielenie funkcji kierowania resortem obrony narodowej od funkcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP oraz skupienie planowania, dowodzenia i zabezpieczenia logistycznego w jednym organie – Zintegrowanym Sztabie Generalnym WP (Sztabie Obrony). Zintegrowany Sztab Generalny z powodzeniem mógłby wypełniać funkcję projektowanego Połączonego Dowództwa. Wydaje się także, że nie ma alternatywy dla utworzenia Dowództwa Wsparcia. Działania te uproszczą procedury współpracy między komórkami i jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej w zakresie planowania budżetowego, rzeczowego oraz planów rozwoju SZ RP. Ponadto nastąpi uporządkowanie kompetencji w obszarze logistyki oraz relacji między poszczególnymi ogniwami systemu logistycznego sił zbrojnych.

Należy także szybko zreformować dowództwa rodzajów sił zbrojnych, w taki sposób, aby mogły one ewoluować w kierunku dużo mniejszych niż obecnie instytucji typu inspektoraty szkolenia. Inspektoraty te przygotowywałyby podległe im związki taktyczno-operacyjne, taktyczne oraz grupy taktyczno-bojowe i oddziały do zadań realizowanych w strukturach sił lądowych, powietrznych czy morskich sojuszu. To one także powinny zająć się teorią i uczeniem zasad użycia danego rodzaju wojsk. Powinny przygotowywać regulaminy, metodyki szkolenia, podręczniki, programy szkolenia i strzelań, a także instrukcje pracy bojowej i użytkowania sprzętu oraz jego obsługiwania[267].

[267] T. Jauer, *Inny system, inna armia*, „Polska Zbrojna" 2002, Nr 51/52.

Podstawą zaprezentowanej reorganizacji jest konieczność dokonania zmian w powszechnie obowiązujących oraz resortowych aktach prawnych. Wyznacznikiem zmian dokonywanych w systemie obronności Państwa, w tym w systemie kompetencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej powinna być Konstytucja RP, której zapisy przedkładane powinny być później w postaci ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, decyzji i rozkazów na wszystkie organy państwowe związane z obronnością Państwa.

6. Kierunki prac legislacyjnych w dziedzinie obronności

Stworzenie warunków do funkcjonowania nowoczesnego systemu kompetencyjnego oraz właściwej roli w tym systemie Sił Zbrojnych RP, wymaga podjęcia nowych prac legislacyjnych w tym obszarze. Lektura postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz analiza zapisów konstytucyjnych na przestrzeni historii Państwa Polskiego pozwala dojść do wniosku, iż zasadnicze koncepcje w zakresie nowych rozwiązań systemowych w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa, w tym rozwiązań systemowych dotyczących Sił Zbrojnych RP powinny zostać zawarte w przepisach ustawy zasadniczej.

Zdaję sobie oczywiście sprawę z trudności i procedur niezbędnych do dokonania zmian konstytucyjnych (Załącznik Nr 30), wiem, że w tej kwestii jest potrzebna zgoda ponad podziałami. Wydaje się jednak, że przy racjonalnym podejściu do spraw obronnych przez wszystkie siły polityczne, odejściu od swoich partykularnych interesów, podobnie jak miało to miejsce w momencie podejmowania decyzji o wstąpieniu do Traktatu Północnoatlantyckiego, jest możliwe osiągnięcie w tej sprawie potrzebnego kompromisu.

Brak zgody w zakresie zmian w konstytucji nie hamuje perspektywy dokonania zasadniczych przeobrażeń legislacyjnych.

Możliwymi kierunkami rozwiązań prawnych jest podjęcie prac nad kompleksowym uregulowaniem powinności obronnych lub opracowanie kilku aktów prawnych regulujących najważniejsze dziedziny obronności w formie ustaw zwykłych. Dokonując analizy na pierwszy plan wysuwa się potrzeba uchwalenia

ustaw dostosowujących prawo w dziedzinie obronności do postanowień Konstytucji. Zatem, konieczne jest wydanie ustawy o zwierzchnictwie Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony i służby wojskowej zastępującej niezbyt spójną i wielokrotnie nowelizowaną ustawę z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa o zwierzchnictwie Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi powinna precyzować kompetencje Prezydenta związane ze sprawowanym zwierzchnictwem, w szczególności zaś określać jego uprawnienia w stosunku do Sił Zbrojnych jako podsystemu militarnego, podstawowego ogniwa systemu obronnego RP.

Jak już wskazano, dla działalności Sił Zbrojnych RP niewątpliwie istotne znaczenie ma ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP. Ustawa ta, pomimo jej wielokrotnej nowelizacji, nie stanowi kompleksowej i wyczerpującej regulacji prawnej w tym zakresie. Szczególnie widoczny jest brak odpowiednich uregulowań wprost dotyczących Sił Zbrojnych RP i powinności obronnych.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony i służby wojskowej winna określać m.in.:

a) w zakresie powszechnego obowiązku obrony:
   - zadania organów administracji rządowej ,
   - zadania przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych,
   - zadania organów samorządowych,
   - świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz obron;
b) w zakresie obowiązku służby wojskowej:
   - problematykę dotyczącą rejestracji i poboru osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej,
   - zasady pełnienia niezawodowej służby wojskowej w czasie pokoju, długotrwałego kryzysu stwarzającego zagrożenia konfliktem zbrojnym ale nie skutkującym zarządzeniem mobilizacji ani ogłoszeniem wojny, w razie zarządzenia mobilizacji i w czasie wojny,
   - prawa i obowiązki żołnierzy odbywających niezawodową służbę wojskową,

- rozwiązania w zakresie przygotowania wyszkolonych zasobów żołnierzy rezerwy na potrzeby Sił Zbrojnych,
- problematykę ochotniczej służby w rezerwie,
- podstawy prawne tworzenia Narodowych Sił Rezerwowych,
- uprawnienia członków rodzin żołnierzy odbywających niezawodową służbę wojskową.

Dla pakietu ustaw obronnych szczególne znaczenie miałaby ustawa o obowiązku wojskowym, które odnosiłyby się do zakresu i sposobu realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony i pełnienia służby wojskowej przez obywateli. Ustawa ta uwzględniając docelowy model Sił Zbrojnych RP, oparty na armii zawodowej, regulowałby nowe zasady gromadzenia wyszkolonych rezerw osobowych na potrzeby obronne Państwa i uzupełniania Sił Zbrojnych RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

Wydaje się, że system kompetencyjny usprawniłoby również uchwalenie szeregu innych aktów prawnych regulujących przedmiotową problematykę m.in. ustawy o Siłach Zbrojnych RP, ustawy kompetencyjnej skupiającej w jednym dokumencie kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie obronności państwa.

Ustawa o siłach zbrojnych w swej treści winna określać definicję sił zbrojnych, ich skład, zadania i przeznaczenie, definicję jednostki wojskowej oraz związku organizacyjnego, podział sił zbrojnych na komponenty funkcjonalne, stan liczebny sił zbrojnych oraz budżetowanie sił zbrojnych.

Zadaniem ustawy kompetencyjnej powinno być skupienie w jednym akcie prawnym kompetencji organów administracji publicznej w zakresie obronności Państwa. Określać ona winna m.in. zadania Prezydenta, Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Rady Ministrów, ministrów, wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego, a także innych organów i jednostek organizacyjnych niezbędnych do właściwego funkcjonowania systemu obronny Państwa.

Kwestią otwartą pozostaje podjęcie prac nad ustawą o systemie obronnym RP, która byłaby aktem prawnym kompleksowo regulującym wszystkie aspektu związane z szeroko rozumianą obronnością Państwa. Określać ona powinna m.in. pojęcie

systemu obronnego, organizację systemu obronnego z podziałem na podsystem kierowania, podsystem militarny i podsystem niemilitarny, strukturę oraz infrastrukturę obronną.

Rys. 32 Kierunki prac legislacyjnych w dziedzinie obronności
Źródła: opracowanie własne.

Szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania dotyczące kierowania obronnością Państwa w czasie kryzysu i w stanie wojennym. Konstytucja nie przewiduje możliwości wprowadzania zmian ustrojowych w tych okresach, zatem mogą one być dokonywane jedynie w ramach przez nią określonych. Wydaje się, że powinny one opierać się w głównej mierze na rozwiązaniach przyjętych i wypracowanych w czasie pokoju, uzupełnione o elementy niezbędne do realizacji zadań wynikających z poszczególnych stanów.

7. Konkluzja

Podsumowując zawarte w niniejszym rozdziale rozważania stwierdzić można, że organizacja optymalnego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej wymaga podjęcia określonych działań organizacyjno-prawnych, które udoskonalą problematykę kierowania obroną narodową i dowodzenia SZ RP, w ramach ustaleń

dokonanych przez Konstytucję lub w przypadku, gdy okaże się że zmiany konstytucyjne nie są możliwe do uchwalenia, w ramach opracowania przepisów ustawowych oraz aktów prawno-normatywnych rangi resortowej.

Zaczynem takich prac może być opracowanie wyżej opisanych propozycji projektów aktów prawnych dotyczących szeroko rozumianej obronności Państwa oraz wdrożenie w następstwie tego przedstawionych w niniejszym rozdziale rozwiązań strukturalno-kompetencyjnych. Szczegółowe propozycje rozwiązań wymagają jednak pogłębienia badań naukowych w tym kierunku z udziałem wielu ekspertów i autorytetów z dziedziny: bezpieczeństwa, prawa, ekonomii, organizacji struktur armii doświadczonych sztabowców i dowódców wojskowych.

Przedstawione obszary zadań (kompetencji) realizowanych w ramach obronności Państwa przez poszczególne organy stanowią jedynie wycinek bardzo szerokiej i złożonej całości, która należycie ukształtowana zapewniłaby Państwu i jego Siłom Zbrojnym optymalne warunki do działalności w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny.

Skuteczność naszej strategii bezpieczeństwa zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP i ustawy. Przed tymi instytucjami i organami stoi zadanie odpowiedniego dostosowania ich metod pracy do nowych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa, a także dalszy rozwój i kształtowanie, w tym także poprzez nowe rozwiązania prawne, nowoczesnego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej oraz systemu obronnego Państwa.

System kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej przeznaczony jest do przygotowania i zapewnienia sprawnego funkcjonowania Państwa w czasie pokoju, zagrożenia i wojny. Tworzą go wszystkie organa kierowania i dowodzenia odpowiadające za realizację zadań obronnych w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych. Spełnia on funkcję koordynującą i sprzęgającą w całym obszarze przygotowań i realizacji ustaleń systemu obronności Państwa. Stanowią go organy władzy i administracji państwowej i samorządowej, które stosownie do kompetencji i zadań im przypisanych w Konstytucji i innych ustawach, zapewniają utrzymanie na

odpowiednim poziomie potencjału obronnego i realizację przygotowań obronnych w czasie pokoju oraz sprawne rozwijanie i skuteczne wykorzystanie tego potencjału w okresach występowania zagrożenia konfliktem zbrojnym i prowadzenia wojny. Integracja z Sojuszem obliguje nas do realizacji zadań w układzie koalicyjnym. Zadania strategiczne i operacyjne Sojuszu określają wymagania co do zakresu i sposobu określają wymagania co do zakresu i sposobu włączenia narodowych organów kierowania i dowodzenia do systemu kierowania i dowodzenia NATO. Powyższe wymagania powinny mieć wobec tego bezpośredni wpływ na kierunki prac nad organizacją systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Proces przeobrażeń strukturalno-funkcjonalnych w Państwie oraz w Siłach Zbrojnych w ostatnich latach spowodował, iż aktualnie funkcjonujący system kierowani i dowodzenia zdezaktualizował się.

Kierowanie obronnością Państwa oraz dowodzenie całością sił zbrojnych dotyka w sensie personalnym osoby i organy państwa szczebla centralnego. Stąd w celu uporządkowania problematyki kierowania i dowodzenia wyjątkowego znaczenia nabiera precyzyjne określenie roli, zadań i odpowiedzialności konstytucyjnych organów władzy państwowej poczynając od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, poprzez Ministra Obrony Narodowej, Szefa Sztabu Generalnego WP, kończąc na dowódcach Rodzajów Sił Zbrojnych oraz innych osobach funkcjonujących w ramach systemu kompetencyjnego. Właśnie taki podział zadań i odpowiedzialności starałem się zaprezentować w niniejszym rozdziale.

Przedstawione propozycje określają linie podziału kompetencji:

- władzy ustawodawczej i wykonawczej;
- Prezydenta i Rządu;
- Prezydenta oraz Ministra Obrony Narodowej;
- Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP;
- Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódców rodzajów sił zbrojnych, Dowódcy Dowództwa Operacyjnego, Dowódcy Dowództwa Wsparcia oraz dowódców (szefów) innych organów dowódczo-sztabowych.

Mam nadzieję, że zaprezentowane w przedmiotowym rozdziale opracowanie ukazało istotę kierowania obronnością Państwa i dowodzenia siłami Zbrojnymi RP,

a przedstawiony materiał będzie miał wartość zarówno poznawczą, jak i praktyczną. Postępujące przemiany prawno-ustrojowe determinują wprowadzenie, przynajmniej w części, zaprezentowanych powyżej rozwiązań kompetencyjno-strukturalnych i legislacyjnych.

Do przesłanek, które w nowych uwarunkowaniach są podstawą sprawnie funkcjonującego systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej można zaliczyć:

- precyzyjne uregulowania podstaw prawnych funkcjonowania systemu obronnego Państwa, w tym życia i działalności sił zbrojnych;
- uregulowanie i zapewnienie jasnych kryteriów współpracy w strukturze naczelnych organów władzy wykonawczej;
- kompetencyjne uregulowanie działalności wewnątrz resortu obrony narodowej;
- umocnienie zasady apolityczności wojska;
- zaprzestanie politycznych przetargów o wpływy w siłach zbrojnych tak przez partie polityczne, jak i osoby funkcyjne w Państwie;
- określenie poziomu wydatków w budżecie Państwa na armie w perspektywie najbliższych lat[268].

Aby powyższe warunki zostały spełnione nieodzowne są konkretne i czytelne rozwiązania ustawowe, które powinny doprowadzić do uniknięcia niedomówień i kontrowersji w tym zakresie. Winny z nich wynikać kompetencje naczelnych organów władzy państwowej w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa oraz kompetencje organów dowódczych mające odniesienie do kierowania siłami zbrojnymi.

[268] A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, op.cit. s.301.

ZAKOŃCZENIE

Nadrzędnym celem rozprawy było wypracowanie przejrzystego i sprawnie funkcjonującego systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej. Badania i analizy prowadzone przeze mnie po kątem minimalizacji niekorzystnych zjawisk w zakresie kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP z punktu widzenia potrzeb Państwa, Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP. Uważałem za konieczne i pilne przedstawienie występujących zagrożeń w funkcjonowaniu systemu kompetencyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej, a także wskazanie kierunków dopasowywania tego systemu do zachodzących obecnie przekształceń politycznych, kompetencyjnych i strukturalno-organizacyjnych w sektorze obronności i bezpieczeństwa Państwa.

Droga do tego celu przebiegała poprzez prowadzenie badań w pięciu zasadniczych etapach:

Etap I – obejmował zdefiniowanie misji i roli jaką powinien spełniać system kompetencyjny Ministerstwa Obrony Narodowej.

Badania wykazały, że system ten ma do spełnienia bardzo ważną funkcję. Od jego prawnego ułożenia, klarowności i jasności kompetencji zależy sprawne współdziałanie wszystkich ośrodków władzy ustawodawczej i wykonawczej, tej cywilnej i tej wojskowej w dziedzinie obronności kraju. Wyeliminowanie sporów kompetencyjnych ułatwi właściwe kierowanie obronnością i dowodzenie SZ RP w czasie pokoju, co w konsekwencji pozwoli na odpowiednie przygotowanie się właściwych organów Państwa do zagrożeń współczesnego świata.

Etap II – związany był z analizą i oceną funkcjonowania systemu kompetencyjnego w okresie istnienia dwóch jakże odmiennych ustrojów Polski: ustroju II Rzeczypospolitej oraz ustroju socjalistycznego Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej.

Ten etap badań potwierdził, że doświadczenia wypływające z usytuowania Sił Zbrojnych II Rzeczypospolitej w strukturach władzy państwowej stanowić mogą z pewnością pomocny materiał przy wybieraniu modelu ich funkcjonowania w III czy IV Rzeczypospolitej. Cenne powinny być zarówno doświadczenia pozytywne, czyli te wszystkie rozwiązania, które się sprawdziły, udowadniając historycznie swoją

przydatność, jak również te, które się nie sprawdziły, i przez to potwierdzają ich nieracjonalność do powielania w nowej rzeczywistości.

Wyciągając wnioski z funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej można stwierdzić, iż z pozoru trafnie ukształtowany porządek prawny regulujący tę delikatną dziedzinę działalności Państwa nie był w stanie zapewnić niezależności temu systemowi i działającym w nim organom władzy. Przez cały okres istnienia PRL zbyt duże wpływy w tym względzie posiadały pozakonstytucyjne i pozaprawne struktury organizacyjne, krajowe i zagraniczne, których działalność przynosiła bardzo często wiele szkód i prowadziła do nadużyć kompetencyjnych w stosunku do prawnych czynników kierowania obronnością kraju. Z tego też względu bardzo trudno było wybrać pozytywne aspekty przydatne do kształtowania tego systemu w nowych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Należy jednak podkreślić, iż także z tego okresu autor wybrał pewne uniwersalne i wydające się za możliwe do wprowadzenia propozycje organizacyjno-kompetencyjne.

W Etapie III, który obejmował zdiagnozowanie i ocenę systemu kompetencyjnego funkcjonującego aktualnie w III RP główny nacisk położono na badanie aktualnego systemu kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Badania wykazały, że system ten boryka się z trudnościami wpływającymi na jego sprawne działanie. Dowiedziono, że występujące trudności wynikają przede wszystkim z braku części aktów prawnych, rozdrobnienia kompetencji zasadniczych ogniw tego systemu w bardzo wielu różnych dokumentach normatywno-prawnych oraz niejasnej struktury organizacyjnej tego systemu. Sprzeczności pojawiające się w zapisach istniejących dokumentów także nie wpływają na jakość systemu kompetencyjnego. Innym mankamentem mającym duży wpływ na sprawne działanie systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej są polityczne pomysły i naciski różnych grup i środowisk politycznych na zasadnicze podmioty tego systemu, nasilające się szczególnie w każdym okresie poprzedzającym wybory parlamentarne czy prezydenckie.

W Etapie IV – poddano analizie i ocenie poglądy innych państw NATO w zakresie funkcjonowania w nich systemów kompetencyjnych dotyczących

obronności. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzić można, że przyjęte w innych państwach rozwiązania organizacyjne, kompetencyjne i legislacyjne są zdeterminowane narodowymi uwarunkowaniami. Można jednak wygenerować także pewne wspólne dla większości krajów rozwiązania. Autor dysertacji z takich rozwiązań skorzystał.

W etapie V skoncentrowano się na wygenerowaniu postulatywnych kierunków modelowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej na progu XXI wieku. Założony cel został osiągnięty. Oznacza to, że zostały opracowane postulatywne kierunki modelowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, w których autor, wyciągając wnioski z dostępnej literatury przedmiotu, opinii ekspertów oraz konfrontując je z wnioskami wynikającymi z własnych doświadczeń zwrócił szczególną uwagę na przedstawienie propozycji, możliwych do praktycznej realizacji w dość krótkim okresie czasu.

Przyjęte, etapowe podejście badawcze oraz uzyskane w jego efekcie pozytywne wyniki pozwoliły autorowi na osiągnięcie celu rozprawy oraz rozwiązanie sformułowanego problemu badawczego. Przedstawione w rozprawie wyniki badań pozwoliły także na poprawne zweryfikowanie postawionej hipotezy badawczej. Weryfikacja jej była możliwa, dzięki zastosowanym metodom badawczym, w tym przede wszystkim dzięki analizie literatury oraz wyrażonym opiniom, cenionych za wiedzę i doświadczenie ekspertów przedmiotowej dziedziny wiedzy.

Przeprowadzone badania oraz uzyskane w przebiegu ich analizy wyniki, potwierdziły zawarte w hipotezie założenia i dowiodły, że:

- po pierwsze - transformacja ustrojowa, przeobrażenia społeczno-polityczne, legislacyjne i ekonomiczne powodują szereg zagrożeń w zakresie sprawnego funkcjonowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej;
- po drugie - diagnoza tych zagrożeń, wskazanie prognozy zmian systemowych oraz określenie kierunków modelowania sytemu kompetencyjnego na najbliższe lata wpłynie na usprawnienie kierowania obronnością i dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny.

Zwieńczeniem prowadzonych badań jest zaproponowanie kierunków modelowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

Przedstawione w nim rozwiązania są zdeterminowane przede wszystkim koniecznością uchwalenia odpowiednich aktów prawnych dotyczących kompetencji osób, instytucji, komórek i jednostek organizacyjnych w zakresie kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Consensus polityczny, zgoda i determinacja w osiągnięciu tego celu wszystkich sił odpowiedzialnych za sprawne kierowanie obronnością i dowodzenie SZ RP zapewni jasny i klarowny podział kompetencji pomiędzy tymi podmiotami. Czytelne ułożenie kompetencyjne stanowiło będzie podstawę funkcjonowania całego systemu obronnego Państwa.

Konkludując przedmiotowe rozważania, należy podkreślić, iż wnioski oraz propozycje zawarte w końcowym rozdziale niniejszej pracy, dotyczące kierunków modelowania systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej nie mogą być traktowane jako jedyny słuszny kierunek do dalszych prac. Stanowią one przemyślenia autora oraz opcje możliwych rozwiązań systemowych w przedmiotowej sprawie, które winny znaleźć zainteresowanie w instytucjach zajmujących się problematyką związaną z kierowaniem obronnością Państwa i dowodzeniem Siłami Zbrojnymi RP.

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNO-PRAWNE

Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz. U.RP. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. RP. z 1935 r., Nr 30, poz. 227).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz. U. RP z 1947 r., Nr 18, poz. 71).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tekst jednolity ogłoszony obwieszczeniem Przewodniczącego Rady Państwa z 16 lutego 1976 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 5, poz. 29 oraz Dz. U. Nr 7, poz. 36.).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 43).

Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. *o utworzeniu Rady Obrony Państwa* (Dz. U. z 1920 r. Nr 53, poz. 327).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy* (Dz. U. RP. z 1926 r., Nr 78, poz. 443.).

Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. *o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego* (Dz. U. z 1944 r., Nr 1, poz. 1.).

Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. *o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie* (Dz. U. z 1944 r., Nr 1, poz. 2).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. *o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej* (Dz. U. z 1944 r., Nr 5, poz. 23.).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. *o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych* (Dz. U. z 1944 r., Nr 5, poz. 22).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (tekst jednolity z 2004 r., Dz. U. Nr 241, poz.2416 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 czerwca 1979 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. z 1979 r., Nr 15, poz. 97).

Ustawa z dnia 21 listopada 1983 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. z 1983 r., Nr 61, poz. 278).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz. U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U z 1998 r., Nr 162, poz. 1117 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r., Nr 156, poz.1301).

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*, (Dz. U. z 2003 r., Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.).

Dekret Prezydenta RP z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych* (Dz. U. RP. z 1926 r., Nr 79 poz. 445).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz w czasie pokoju* (Dz. U. RP. z 1936 r., Nr 38, poz. 286.).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, organizacja naczelnych władz wojskowych, komisarze cywilni-od chwili mianowania Naczelnego Wodza* (Dz. U. z 1939 r., Nr 86, poz. 543).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi państwa* (Dz. U. RP. z 1926 r., Nr 79, poz. 444.).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. *w sprawie utworzenia Komitetu Obrony Państwa* (Dz. U. RP. z 1926 r., Nr 108, poz. 633.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej* (Dz. U. z 1996 r., Nr 88, poz. 399).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, (Dz. U. z 2004 r., Nr 98, poz. 978).

Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. *o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa* (Dz. U. RP. z 1919 r., Nr 19. poz. 226).

Zarządzenie Nr Pf 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 października 1992 r. *w sprawie określenia kierowniczych organów wykonawczych oraz przeformowania Ministerstwa Obrony Narodowej* (niepublikowane).

Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 054/Org. z dnia 28 grudnia 1996 r. *w sprawie zmian organizacyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej* (niepublikowane).

Zarządzenie Nr Z-34/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lipca 1999 r. *w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej* (niepublikowane).

Zarządzenie Nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie *nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej* (M. P. z 2002 r., Nr 1, poz. 29 z późn. zm.).

Zarządzenie Nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. *w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej* (Dz. Urz. MON z 2002 r., Nr 3, poz. 20, z 2003 r., Nr 11, poz. 118, z 2004 r., Nr 1, poz. 1, z 2005 r., Nr 14 poz.106).

Zarządzenie Nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 2005 r. *w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej* (Dz. Urz. MON z 2005 r., Nr 14, poz. 107).

Strategia *Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r., Warszawa 2000.

Strategia *Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003 r., Warszawa 2003.

Polityczno–Strategiczna *Dyrektywa Obronna Rzeczpospolitej Polskiej*, Postanowienie Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 12 marca 2004 r., (M. P. z 2004 r., Nr 16, poz. 255).

Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 53/MON z dnia 3 marca 2005 r. *w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych* (Dz. Urz. MON z 2005 r., Nr 4, poz. 32).

Instrukcja *o zasadach funkcjonowania systemu kompetencyjnego i organizacyjno-etatowego w resorcie obrony narodowej* wprowadzona do użytku decyzją Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 czerwca 2001 r. Szt. Gen. Nr 1524/2001, Warszawa 2001.

MATERIAŁY ZWARTE (KSIĄŻKI, PRACE NAUKOWE, PERIODYKI)

Babula J., *Wojsko Polskie 1945-1989. Próba analizy operacyjnej*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1998.

Babula J., *Ćwierć wieku w Sztabie Generalnym WP 1969-1995 – wspomnienia i refleksje*, Wydawnictwo Comandor, Warszawa 2004.

Babula J., *Systemy mobilizacyjne sił zbrojnych*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995.

Binkowski H., Ciupiński A., *Polityka obronna i Siły Zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszechradzkiej - Czech, Słowacji i Węgier*, AON, Warszawa 2001.

Cienkowski W., *Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych*, Oficyna Wydawnicza Grafpunkt, Warszawa 1998.

Demokratyczna i cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi, analiza stanu aktualnego i perspektyw, Centralny Ośrodek Naukowej Informacji Wojskowej, Warszawa 1996.

Dubisz S., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Dunaj B., *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.

Faliński A., Jabłoński B., Sokołowski T., *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996.

Filipiak M., Tarkowki M., *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1994.

Frątczak K., *Siły Zbrojne Polski Ludowej. Przejście na stopę pokojową 1945-1947*, Warszawa 1974.

Gąska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, AON, Warszawa 2002.

Herman H., *Warunki polityczno-militarne powołania i funkcjonowania Sztabu Generalnego WP* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Herman H., *Zmiany w strukturach organizacyjnych i obszarach zainteresowań problemowych Sztabu Generalnego WP*" [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Hirsz J., *Historia polityczna Polski 1939-1993*, Białystok 1996.

Jarosz M., *Słownik wyrazów obcych*, wydanie I, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2001.

Jura J., *Przygotowanie rozprawy doktorskiej*, AON, Warszawa 1994.

Kajetanowicz J., *Polskie Wojska Lądowe w latach 1945-1960*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej im. T. Kościuszki, Wrocław 2002.

Kamieński A., *Uwagi o prawno-politycznym podporządkowaniu SZ RP naczelnym organom Państwa w latach 1992-1994* [w:] Konstytucja a obronność, Warszawa 1996.

Kmiecik T., *Organizacja, struktura i funkcjonowanie Sztabu Generalnego WP w latach 1921-1928*,[w:] Sztab Generalny WP 1918-2003, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wydanie V, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, 1973.

Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i sytemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2001.

Koziej S., *Bezpieczeństwo narodowe i obronność RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996.

Koziej S., *Kierowanie obroną narodową RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996.

Kuleta D., Szulc B., *Proces dostosowania struktury organizacyjnej Sztabu do nowych warunków funkcjonowania* [w:] Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Kunikowski J., Rosa R., Wyszczelski L., *Armia w systemie demokratycznym*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2001.

Mendel T., *Metodyka pisania prac doktorskich*, wydanie VI, AE, Poznań 2004.

Odziemkowski J., *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1996.

Poradnik metodyczny autorów prac magisterskich, dyplomowych i podyplomowych, red. naukowy M. Cieślarczyk, współautorzy P. Krawczyk, Z. Korulczyk, Wydział Lotnictwa i Obrony Powietrznej, AON, Warszawa 2002.

Przemówienie I Sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka na XIII Konferencji Sprawozdawczo-Wyborczej PZPR POW [w:] E. Gierek, O obronności, Warszawa 1978.

Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.

Sienkiewicz P., *Analiza systemowa, Podstawy i zastosowania*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1994.

Simon J., *Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1995.

Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 2002.

Słownik Wyrazów Obcych, pod red. naukową Ireny Kamińskiej - Szmaj, Wydawnictwo Europa, Warszawa 2001.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Wydział Strategiczno-Obronny, AON, Warszawa 1996.

Słownik języka polskiego, t. 2, PWN, Warszawa 1980.

Słownik języka polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1981.

Słownik poprawnej polszczyzny, PWN, Warszawa 1980.

Stachowiak Z., *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2001.

Stawecki P., *Polityka Wojskowa 1921-1926*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1981.

Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918-2003, Zespół autorski, redakcja naukowa T. Panecki, F. Puchała, J. Szostak , Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Szulc B., Mężykowski A., Zalewski J., *Uwarunkowania wewnętrzne zmian w działalności i strukturze organizacyjnej,*[w:] Sztab Generalny WP 1918-2003, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Topolski J., *Polska dwudziestego wieku 1914-1994*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1994.

Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych*, ASG, Warszawa 1990

Wojnarowski J., *Instrukcja metodologiczna. Jak rozwiązać problem badawczy*, AON, Warszawa 2003.

Wojnarowki J. *System Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.

Wojnarowski J., *Charakterystyka podstaw prawnych bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2004.

Wojnarowski J., *System Obronności Państwa*, AON, Warszawa 2005.

Wojnarowski J., Babula J., *Bezpieczeństwo Militarne RP*, AON, Warszawa 2004.

Wojnarowski J., *Zarządzanie systemem mobilizacyjnym Sił Zbrojnych RP (wygenerowane elementy systemu mobilizacyjnego SZ)*, Wydział Strategiczno-Obronny, Zakład Organizacji i Mobilizacji, AON, Warszawa 2003.

Wojsko Polskie – *Informator 1995 r.*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995.

Wołpiuk J.W., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.

Wyszczelski L., *Prawno-ustrojowe zasady zapewnienia bezpieczeństwa w wybranych państwach o ugruntowanej demokracji*, AON, Warszawa 1998.

Wyszczelski L., *Prowadzenie wojny, kierowanie Siłami Zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939,* AON, Warszawa 1997.

Wyszczelski L., *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999.

Wyszczelski L., *Wojsko Polskie w strukturach Rzeczypospolitej 1918-1939* [w:] Armia w społeczeństwie i systemie demokratycznym-materiały z ogólnopolskiej konferencji i sympozjum naukowego pod redakcją naukową J. Kunikowskiego, Warszawa 1999.

Wyszczelski L., *Miejsce, rola i kompetencje Sztabu Generalnego (Głównego) w systemie dowodzenia i kierowania Wojskiem Polskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] Sztab Generalny WP w latach 1918-2003, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2003.

Zalewski J., *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989-2001*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2002.

Zalewski J., *Wokół tożsamości Wojska Polskiego przełomu XX/XXI wieku*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2004.

Zarys dziejów Sztabu Generalnego (Głównego) Wojska Polskiego 1918 – 2002, wydanie wewnętrzne, Sztab Generalny WP, Warszawa 2002.

Zgółowska H., *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2003.

Żebrowski A., *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi RP*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1998.

PUBLIKACJE, CZASOPISMA, INFORMACJE, INNE

Binkowski H., *Kierowanie obronnością kraju i kształt sił zbrojnych w pracach sejmu po 1989 r.*, "Zeszyty Naukowe AON", Nr 2, Warszawa 1997.

Cieniuch M., Wykład na konferencji w Akademii Obrony Narodowej w dniu 27 kwietnia 2004 r., nt.: *Główne kierunki prac nad Programem rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2005-2010,* Sztab Generalny WP, Warszawa 2004.

Cieniuch M., *Armia 2025, plany i priorytety*, „Polska Zbrojna" z dnia 27.04.2005 r.

Dukaczewski M., *Kompetencje władzy publicznej w zakresie obronności Państwa*, „Zeszyt problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej" 1998, Nr 4(13).

Garlicki L., *Parlament a sprawy obronności w Polsce*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" 1993, Nr 2 (8).

Henzler M., *Kwadratura rogatywki*, „Polityka" z dnia 02.03.1996 r.

Henzer M., *Wojna domowa*, „Polityka" z dnia 12.10.1996 r.

Herman H., *Sztab Generalny Wojska Polskiego w latach 1944 – 1990*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003.

Informacja *o zasadach funkcjonowania systemów kompetencyjnych i organizacyjno-etatowych oraz elementach działalności w wybranych pastwach NATO*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr Z-3539 z dnia 25 czerwca 2002 r.

Informacja *na temat struktury organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Królestwa Belgii*, załącznik Nr 6 do pisma Polskiego Narodowego Przedstawicielstwa Wojskowego Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

Informacja *o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Królestwa Belgi*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSiA/Pf-2283/05 z dnia 24 marca 2005 r.

Informacja *o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Republiki Czeskie, pismo* Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSiA/Pf2284/05 z dnia 24 marca 2005 r.

Informacja *na temat struktury organizacyjnej organów kierowania i dowodzenia SZ Republiki Czeskiej*, załącznik Nr 3 do pisma Polskiego Narodowego Przedstawicielstwa Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04 kwietnia 2005 r.

Informacja *o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Królestwa Danii*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSA/Pf-2494/05 z dnia 04 kwietnia 2005 r.

Informacja *na temat struktur organizacyjnych organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi wybranych państw NATO*, załącznik Nr 5 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

Informacja *na temat struktur organizacyjnych organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi wybranych państw NATO*, załącznik Nr 7 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

Informacja *o polityce obronnej i Siłach Zbrojnych Republiki Francuskie*, pismo Wojskowych Służb Informacyjnych Nr ZSiA/Pf 2494 z dnia 04 kwietnia 2005 r.

Informacja *na temat struktury organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Królestwa Belgii*, załącznik Nr 8 do pisma Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego Przy SHAPE Nr 568/05/zagr. z dnia 04.04.2005 r.

Informacja *na temat. struktur organizacyjnych organów kierowania i dowodzenia SZ wybranych państw sąsiednich*, załącznik Nr 1 do pisma Generalnego Zarządu Rozpoznania – P2, Nr 1597/05 z dnia 15.04.2005 r.

Jauer T., *Inny system, inna armia*, „Polska Zbrojna" z dnia16.12.2002 r.

Kaczmarek J., *Bezpieczeństwo i siły zbrojne XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON" 2002, Nr 2(47).

Kamiński S., *Instytucje odpowiadające Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach*, www.bbn.gov.pl z dnia 25.04.2004 r.

Kitler W., *Obrona Narodowa III RP – Rozprawa habilitacyjna*, „Zeszyty Naukowe AON dodatek", Warszawa 2002.

Komorowski B., *Siła Obrony*, „Ozon" z dnia 06.10.2005 r.

Koziej S., *Kierunki przebudowy systemu obronnego RP w latach 90-tych* – referat wygłoszony w Wyższej Szkole Wojennej w Sztokholmie, AON, Warszawa 1991.

Koziej S., *Konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i dowodzenia siłami zbrojnymi*, „Zeszyty Naukowe AON" 2003, Nr 3 (52).

Koziej S., Biedrzycki M., *Ministerstwo Obrony Narodowej jako organ kierowania obrona państwa*, „ Myśl Wojskowa" 1997, Nr 1.

Kmiecik T., *Spór o kształt i rolę naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003.

Kunikowski J., "Wiedza Obronna", Warszawa 2002.

Lutelmowski W., Kamiński S., *Sprawowanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przez Prezydenta RP w latach 1995 – 2000*, www.bbn.gov.pl, z dnia 25.04.2004 r.

Pyk M., *Zarządzanie przez kompetencje*, *www. infor.pl* z dnia 29.10.2004 r.

Maj J., *Dowodzenie Siłami Zbrojnymi - Rozprawa habilitacyjna*, „Zeszyty Naukowe AON – dodatek", Warszawa 2003.

„Myśl Wojskowa", *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wydanie V, Warszawa 2002.

Mordwinko J., *Kontrola cywilna Sił Zbrojnych RP sprawowana przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w świetle przepisów konstytucyjnych i ustaw*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" 1993, Nr 2 (8).

Nalepa E, *Sztab Generalny WP w latach 1945-1995*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 1999.

Problematyka demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi w wybranych państwach WNP a standardy zachodnie i doświadczenia polskie, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1999.

Rola i miejsce sztabów obrony w dowodzeniu Siłami Zbrojnymi europejskich państw NATO – Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe Przy Komitecie Wojskowym NATO, Bruksela 2003.

Sokołowski T., *Siły Zbrojne i obronność państwa w konstytucji RP*, „Wojsko i Wychowanie" 1997, Nr 12.

Stawecki P., *Organizacja naczelnych władz wojskowych według marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy" 2001, Nr 4.

Jerzy Szmajdziński, „Polska Zbrojna" 2002, Nr 2.

Szostak J., *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego 1918-1945*, „Myśl Wojskowa" 1998, Nr 4.

Szulc B., Mężykowski A., *Sztab Generalny WP w okresie transformacji ustrojowej Polski i jego rola w procesie przystosowania SZ RP do funkcjonowania w NATO*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003.

Tacik H., *Rola i miejsce Sztabów Obrony w Dowodzeniu Siłami Zbrojnymi Europejskich Państw NATO*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003.

Wasilewski A., Kuleta D., *Spór o miejsce i rolę Sztabu Generalnego WP w systemie dowodzenia SZ RP w latach 1990-2002 r.*, „Myśl Wojskowa", wydanie specjalne, Warszawa 2003.

Wykaz rysunków i załączników wykorzystanych w dysertacji

I. Wykaz rysunków:

1. System Obronny Rzeczypospolitej Polskiej....7
2. Algorytm postępowania wg hierarchii problemów....16
3. Podstawowe metody badawcze....25
4. Badania przygotowawcze....26
5. Programy dociekań badawczych....27
6. Przyjęte metody badawcze....30
7. Relacje kompetencyjne wynikające z Konstytucji Marcowej 1921 r....48
8. Relacje kompetencyjne ukształtowane w wyniku Przewrotu Majowego....64
9. Organy Państwa pozostające pod zwierzchnictwem Prezydenta zgodnie z Konstytucją Kwietniową....66
10. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych ukształtowany dekretem Prezydenta z dnia 9 maja 1936 r....74
11. Piony funkcjonalne Ministerstwa Obrony Narodowej....83
12. Skład Rady Państwa....86
13. System kompetencyjny MON ukształtowany uchwaleniem Konstytucji 1952....94
14. Struktura kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi PRL w latach 60. 96
15. Rola i miejsce Ministerstwa Obrony Narodowej w kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi PRL....99
16. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi PRL....102
17. Proces kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony....105
18. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej....124
19. Relacje kompetencyjne organów Państwa w dziedzinie obronności Państwa ukształtowane „Małą Konstytucją”....129
20. Prezydencki model sprawowania zwierzchnictwa na SZ RP....131
21. Parlamentarno – gabinetowy model sprawowania zwierzchnictwa nad SZ RP...132
22. Procedury kierowania i dowodzenia SZ RP ukształtowane ustawą o urzędzie Ministra Obrony Narodowej....135
23. Rola SG WP w osiąganiu interoperacyjności z państwami NATO....147
24. Dwupłaszczyznowy system kierowania i dowodzenia SZ RP....169

25. Paraliż zarządzania potencjałem obronnym Państwa.....192
26. Uniwersalny model kierowania.....193
27. Poziomy funkcjonalne systemu kompetencyjnego MON 194
28. Funkcje Parlamentu RP.....196
29. Model sprawowania przez Prezydenta RP funkcji „centralnego organu decyzyjnego".....199
30. Model sprawowania przez Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej funkcji „centralnego organu decyzyjnego".....203
31. Idea utworzenia "Zintegrowanego" Sztabu Generalnego WP (Sztabu Obrony)..214
32. Kierunki prac legislacyjnych w dziedzinie obronności.....222

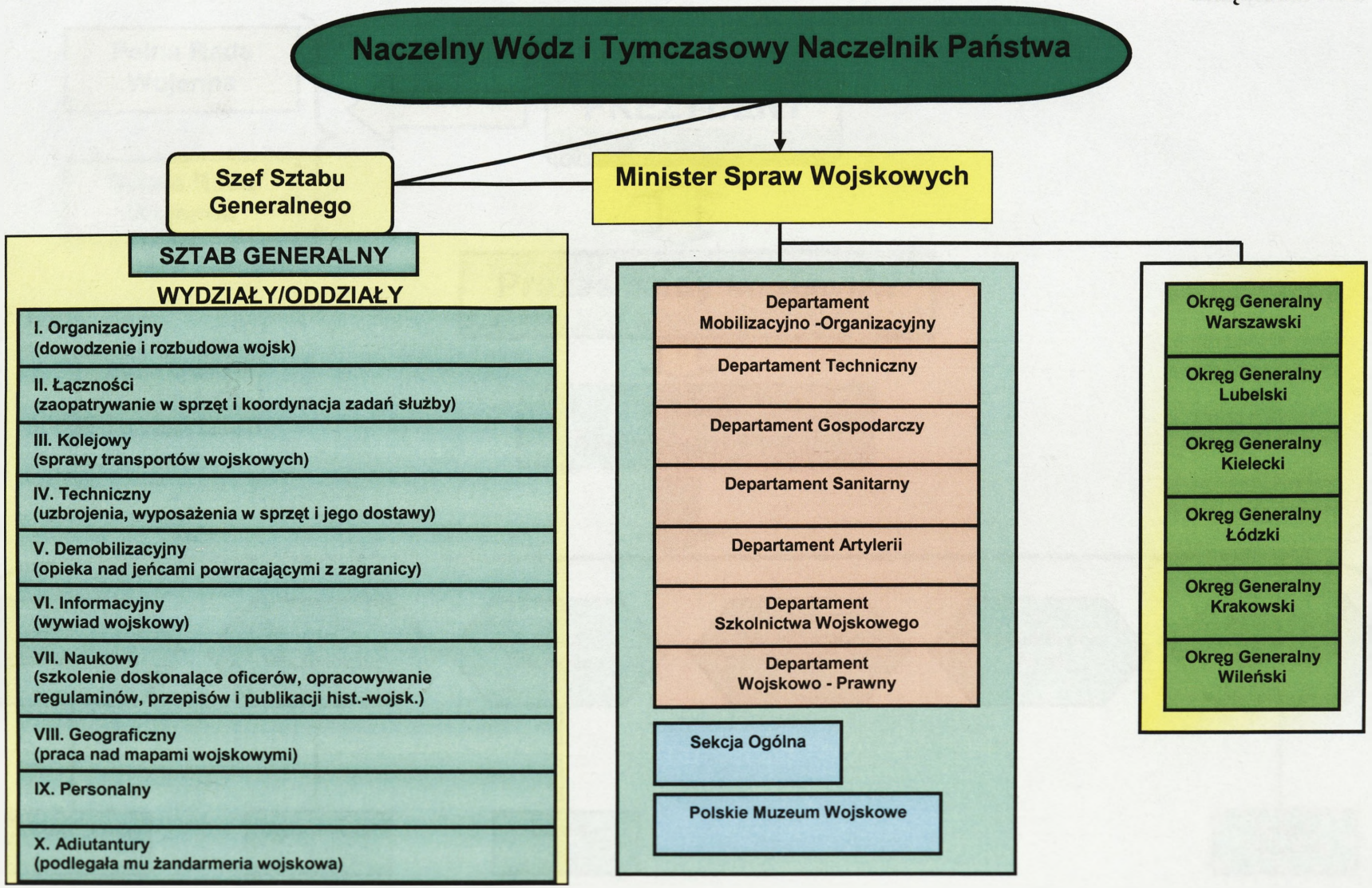
II. Wykaz załączników:

1. Organizacja naczelnych władz wojskowych na przełomie 1918 - 1919
2. Organizacja systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1921 - 1926
3. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1926 - 1935
4. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1936 – 1939
5. Struktura Ministerstwa Obrony Narodowej w 1948 r.
6. Struktura Ministerstwa Obrony Narodowej w II połowie lat 60- tych
7. Struktura Ministerstwa Obrony Narodowej w końcu lat 80-tych
8. Projekt struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej wg raportu K. Żabińskiego
9. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej dotyczące obrony Państwa
10. Ogólne kompetencje Szefa Sztabu Generalnego WP w czasie pokoju oraz w czasie stanu wojennego
11. Kompetencje Prezydenta RP dotyczące obrony Państwa
12. Kompetencje Rady Ministrów w zakresie obrony Państwa
13. Zasadnicze kompetencje organów władzy ustawodawczej w zakresie obrony Państwa
14. Struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej przełomu 1996 /1997
15. Struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej wprowadzona w życie zarządzeniem MON Nr 016/Org z dnia 16 lutego 2000 r.
16. Aktualna struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej

17. Zasadnicze zadania realizowane przez komórki organizacyjne MON
18. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Królestwa Belgii
19. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Czeskiej
20. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Królestwa Danii
21. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Francuskiej
22. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Grecji
23. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Hiszpanii
24. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Holandii
25. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Norwegii
26. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony RFN
27. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Słowacji
28. Systemy funkcjonalne Sił Zbrojnych RP
29. Projekt struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Obrony
30. Procedury i tryb dokonywania zmian w Konstytucji RP

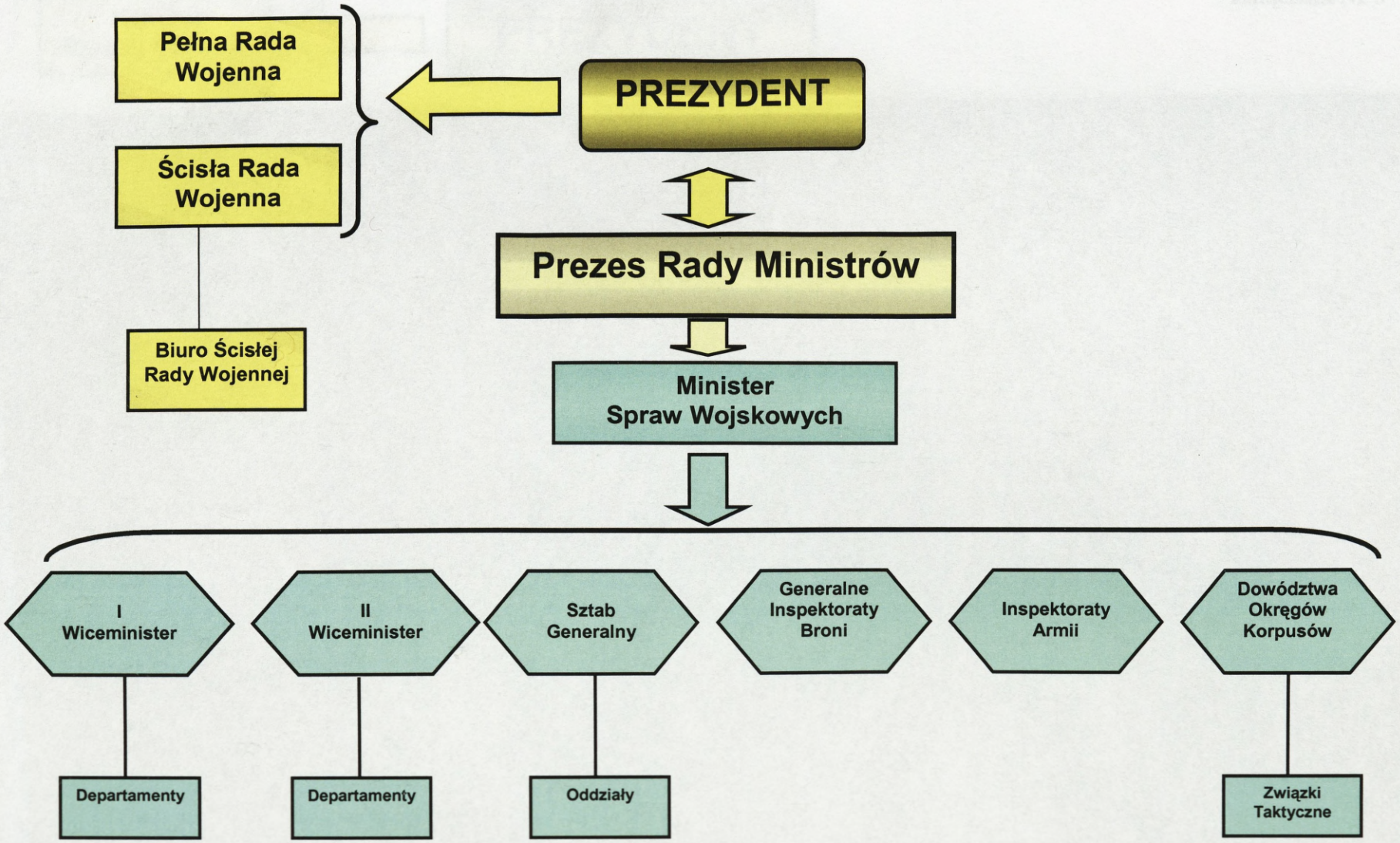
ZAŁĄCZNIKI

Załącznik Nr 1



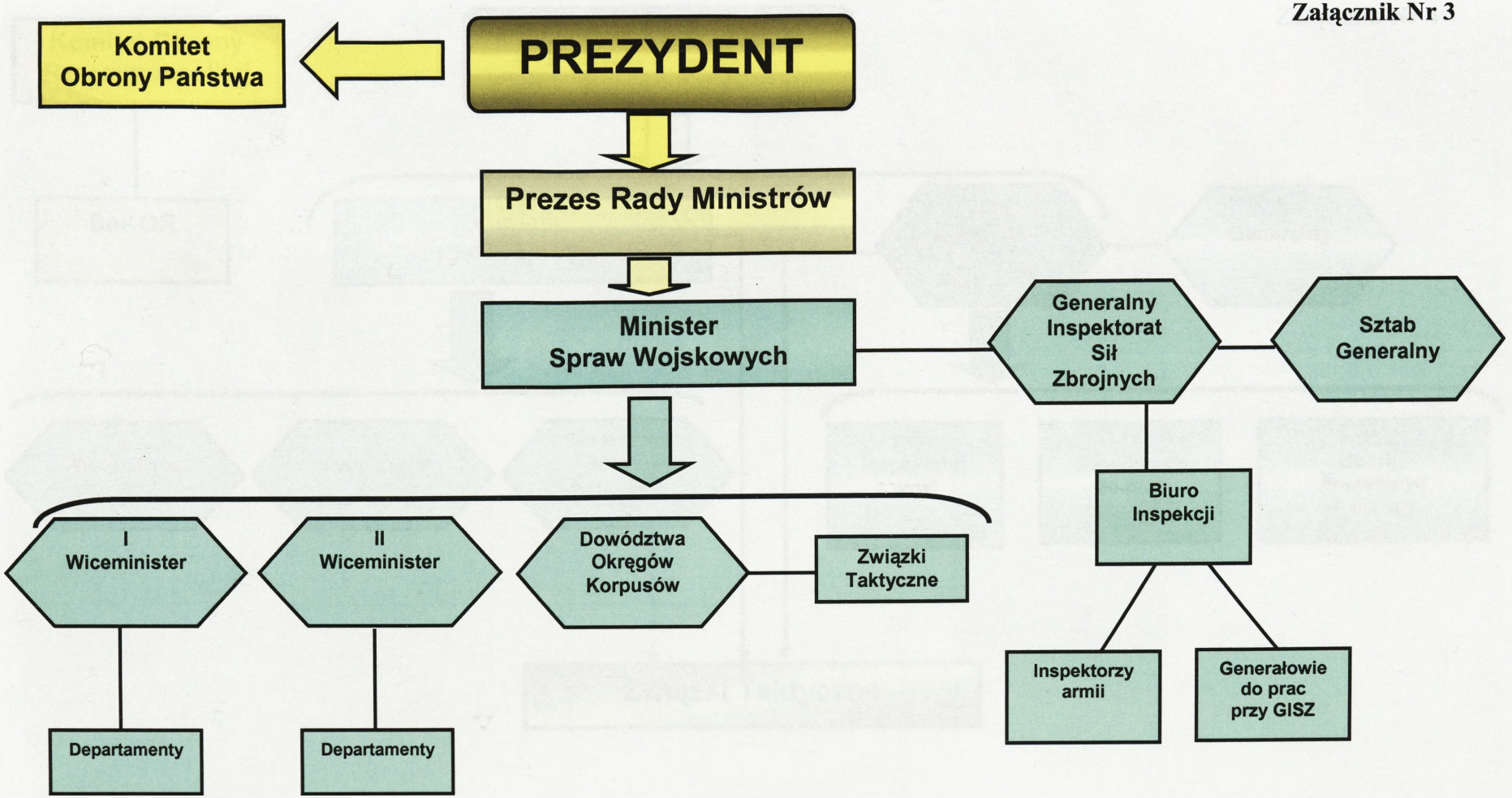
Załącznik Nr 1. Organizacja naczelnych władz wojskowych na przełomie 1918 - 1919
Opracowanie własne na podstawie: „Zarys Dziejów Sztabu Generalnego (Głównego) Wojska Polskiego 1918 - 2002".

Załącznik Nr 2



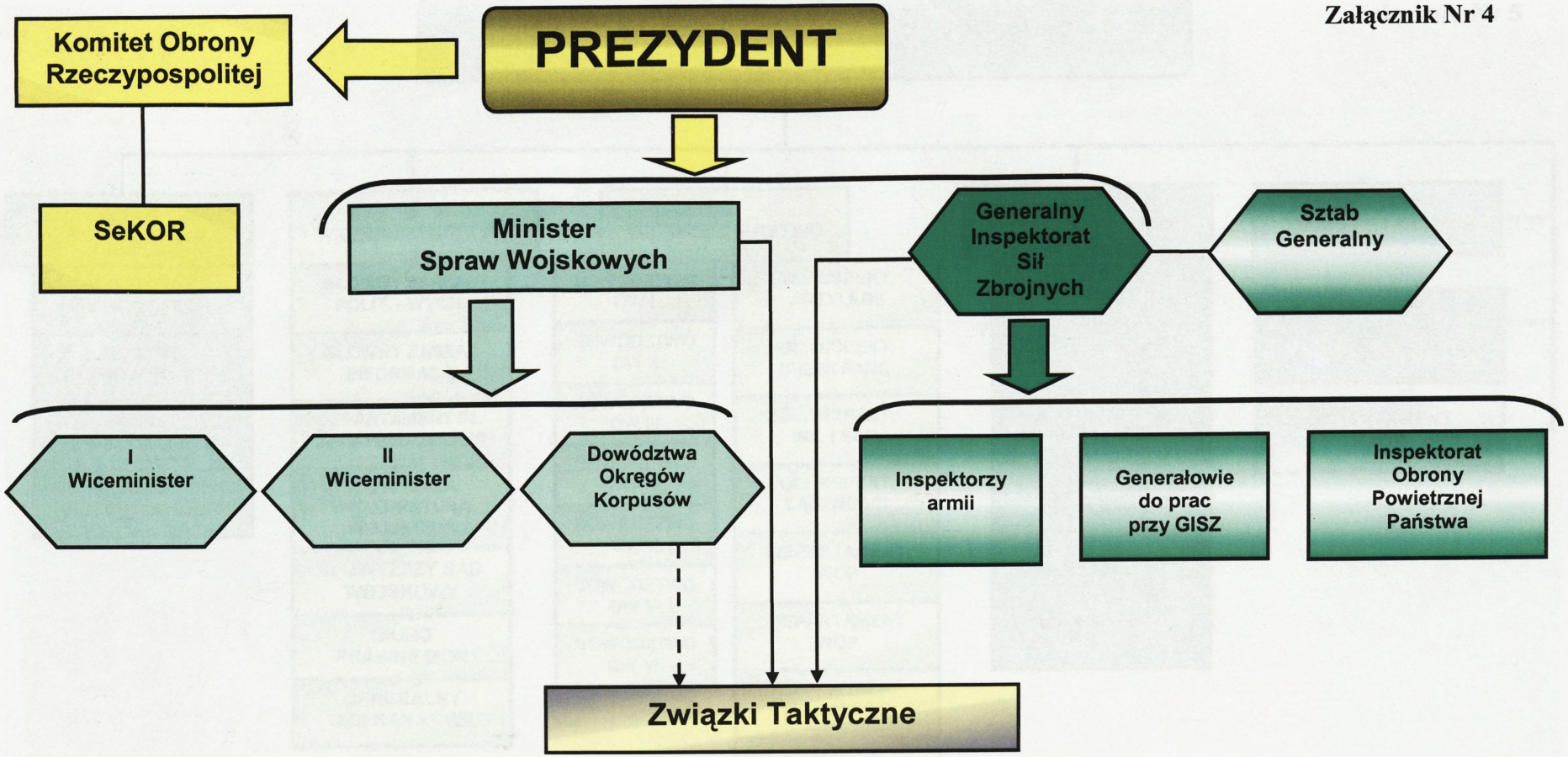
Załącznik Nr 2. Organizacja systemu kompetencyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1921 - 1926
Opracowanie własne na podstawie: Lech Wyszczelski „Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918 - 1939".

Załącznik Nr 3



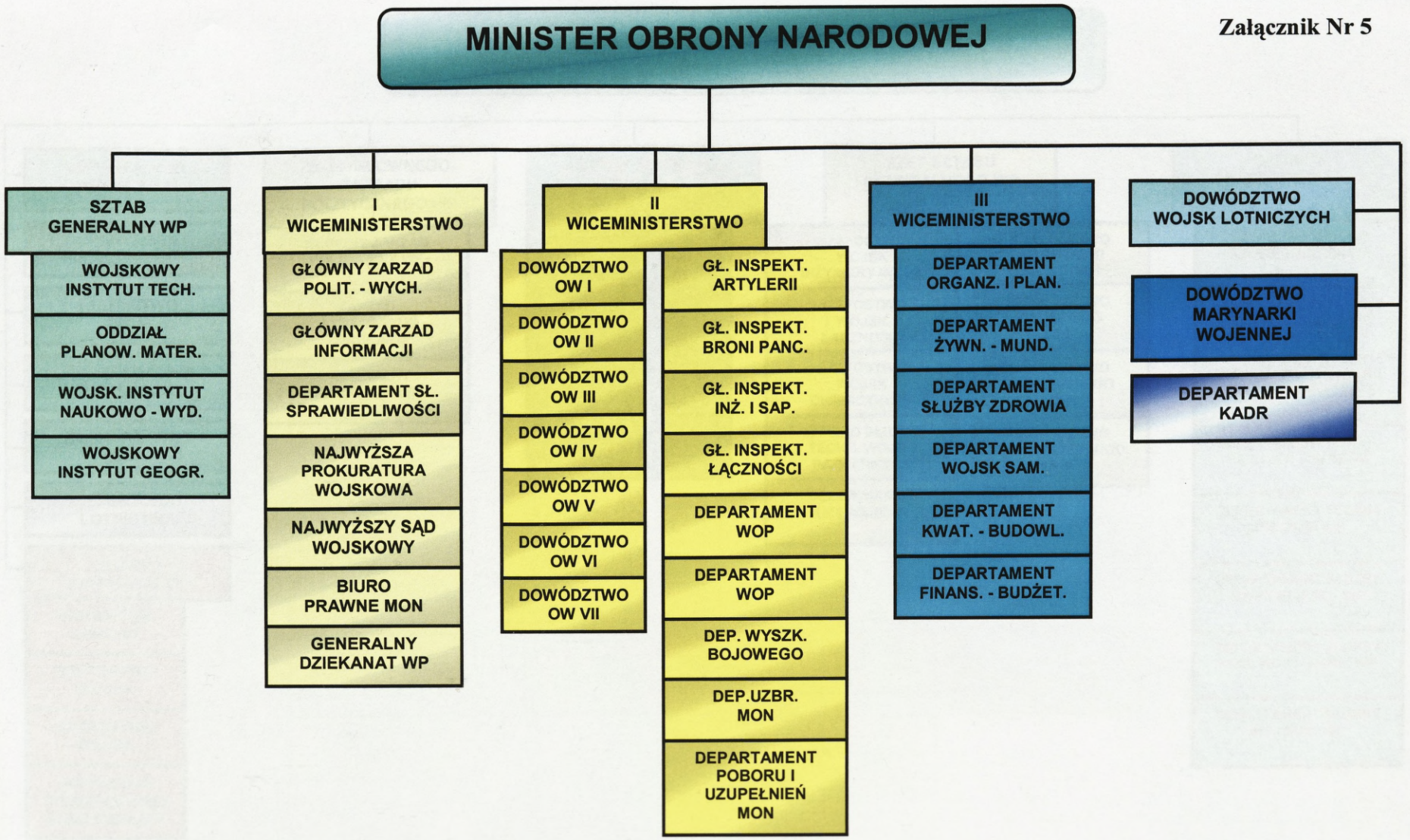
Załącznik Nr 3. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1926 - 1935
Opracowanie własne na podstawie: Lech Wyszczelski „Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918 - 1939".

Załącznik Nr 4



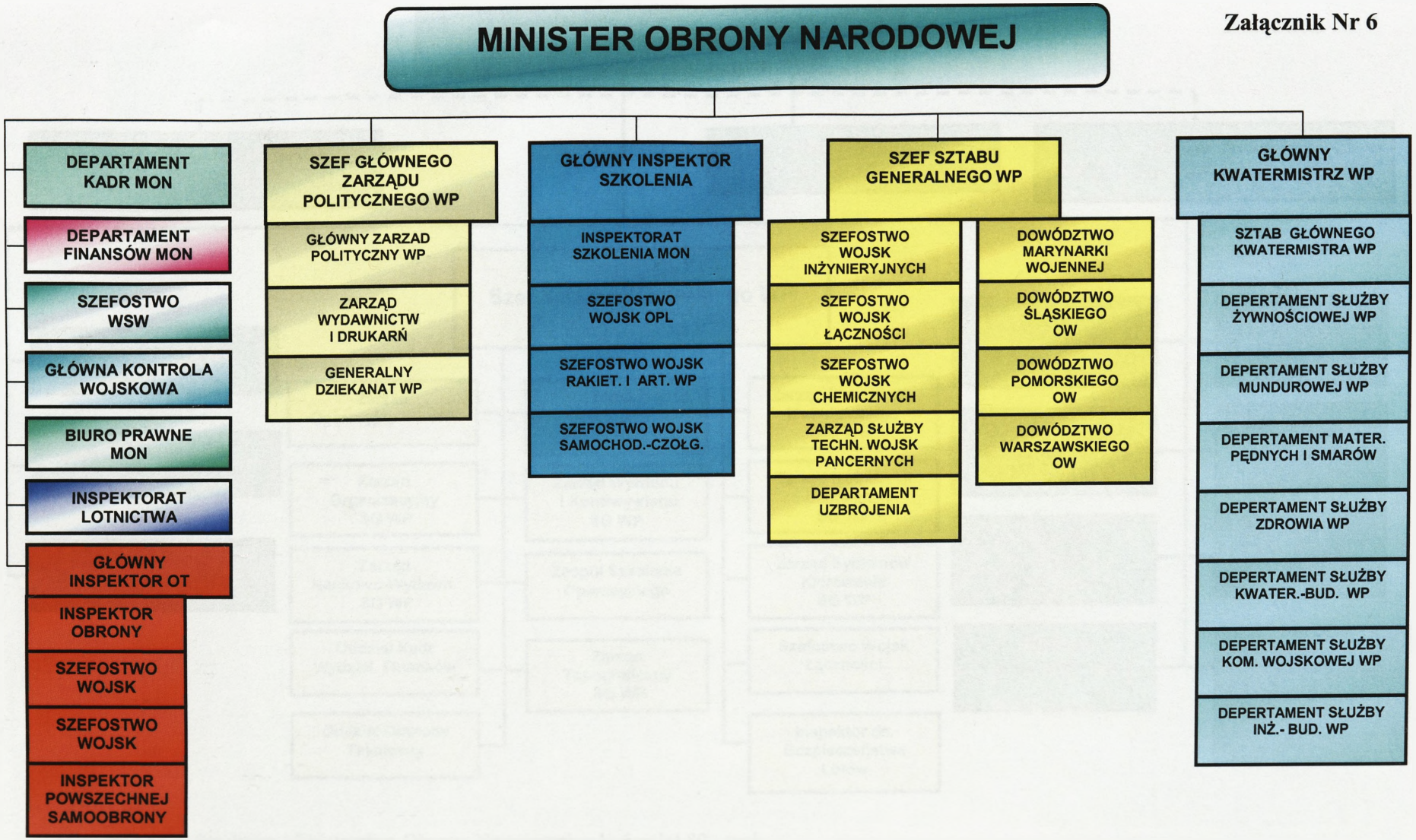
Załącznik Nr 4. System kompetencyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1936 - 1939
Opracowanie własne na podstawie: Lech Wyszczelski „Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918 - 1939".

Załącznik Nr 5



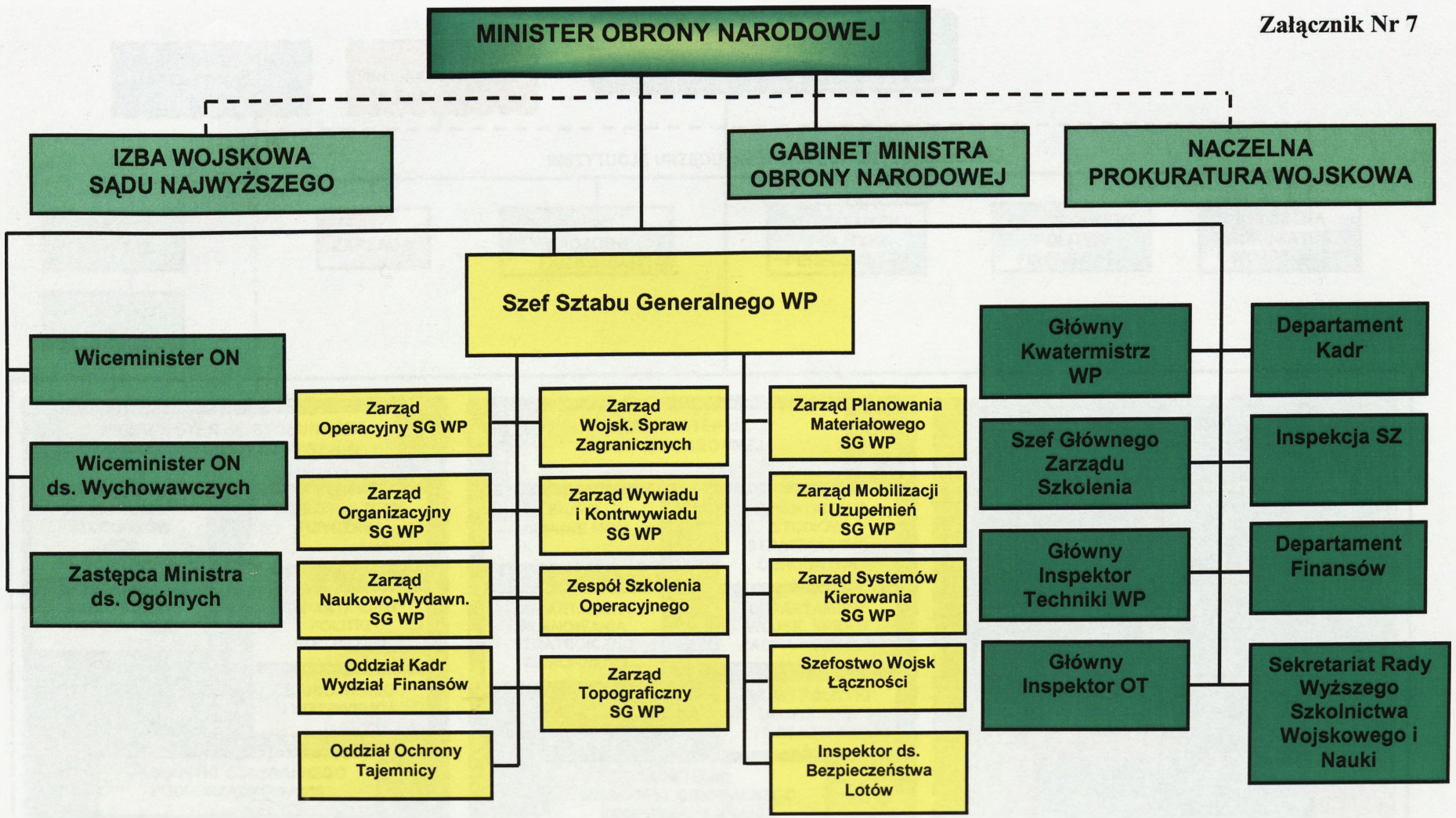
Załącznik Nr 5. Struktura Ministerstwa Obrony Narodowej w 1948 r.
Opracowano na podstawie: „Zarys Dziejów Sztabu Generalnego (Głównego) Wojska Polskiego 1918 - 2002".

Załącznik Nr 6



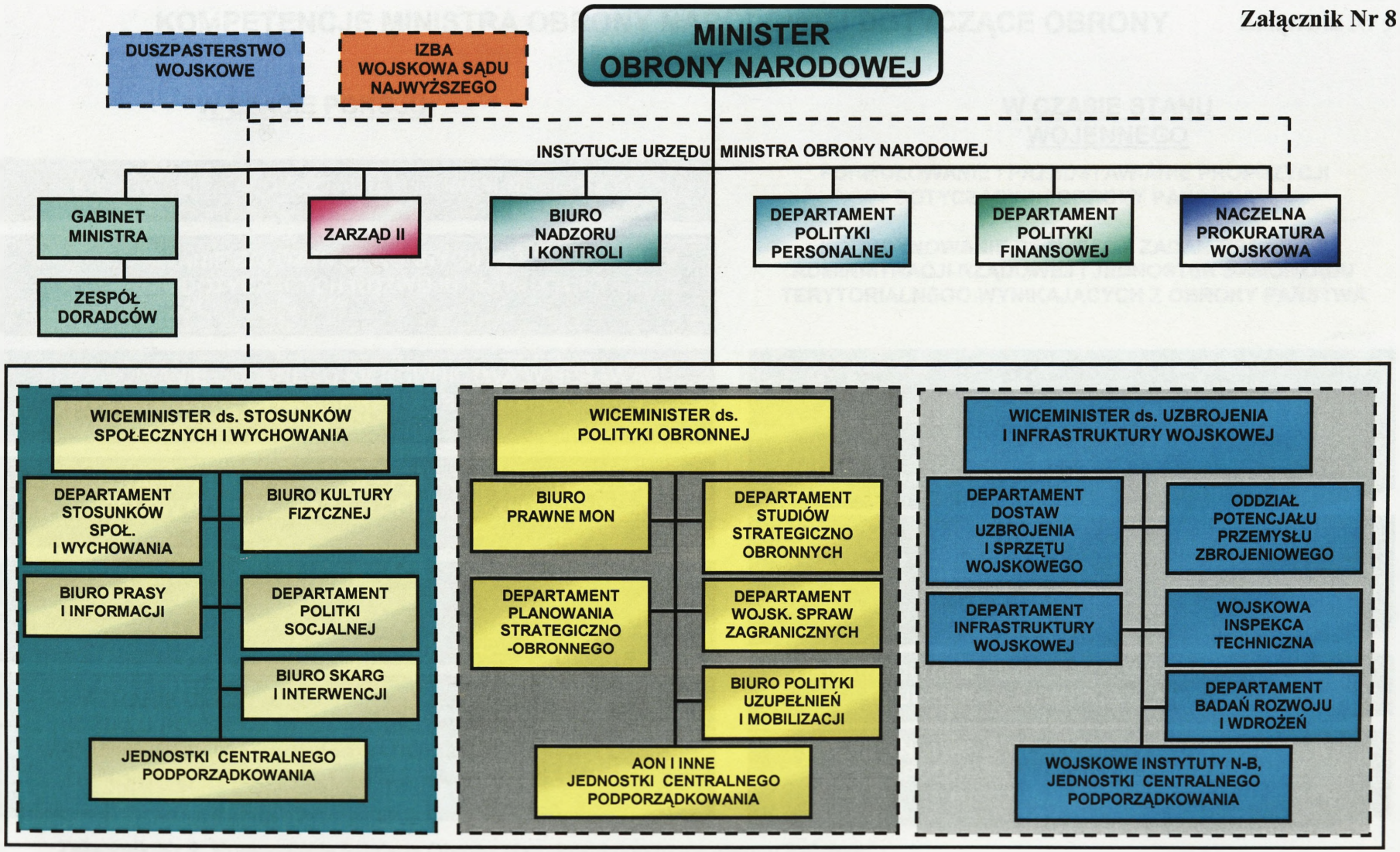
Załącznik Nr 6. Struktura Ministerstwa Obrony Narodowej w drugiej połowie lat 60 - tych
Opracowano na podstawie: „Zarys Dziejów Sztabu Generalnego (Głównego) Wojska Polskiego 1918 - 2002".

Załącznik Nr 7



Załącznik Nr 7. Struktura Ministerstwa Obrony Narodowej w końcu lat 80 - tych
Opracowanie własne.

Załącznik Nr 8



Załącznik Nr 8. Struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej wg raportu K. Żabińskiego. Opracowanie własne.

LEGENDA :
——— relacje kierowania
– – – relacje współdziałania

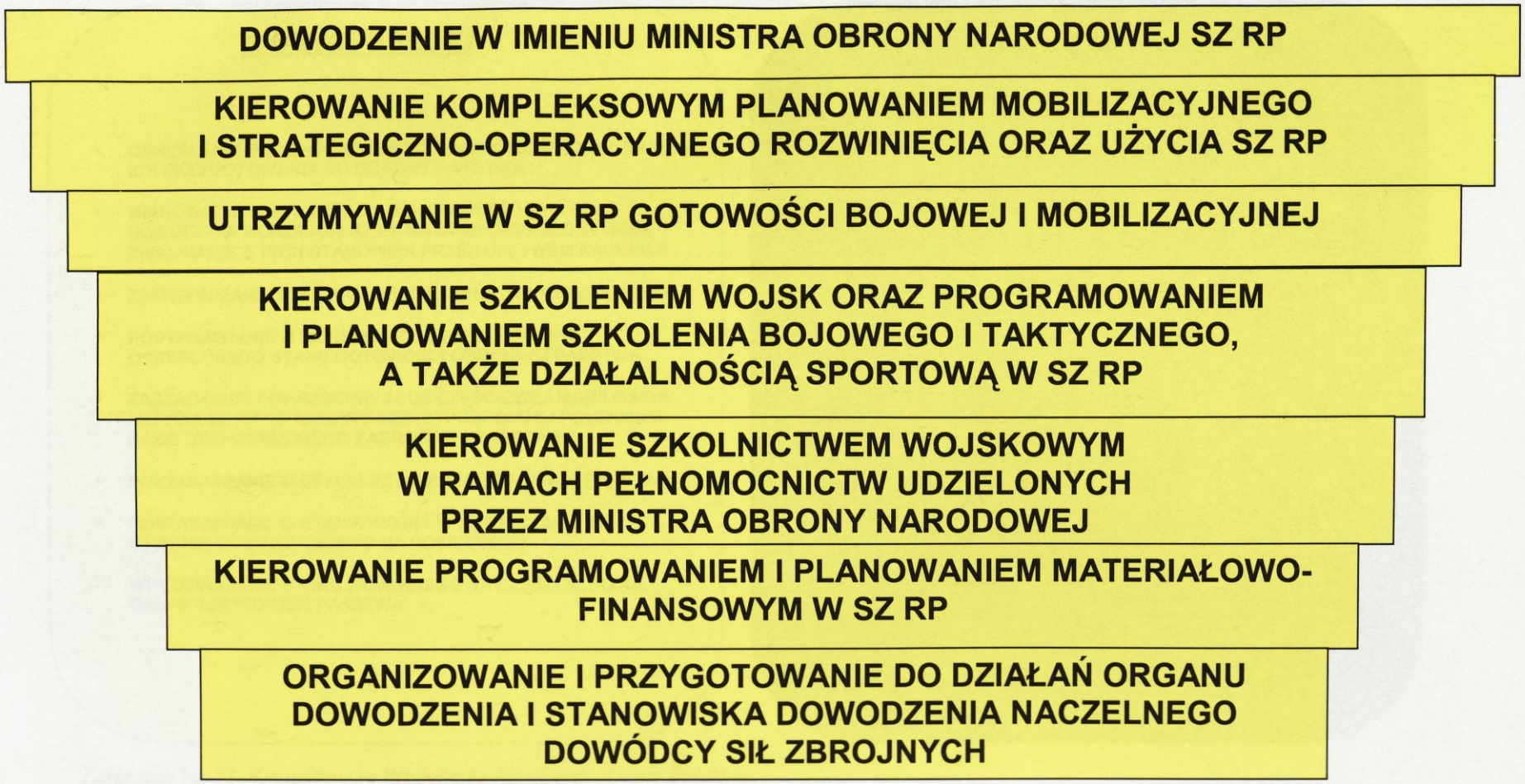
KOMPETENCJE MINISTRA OBRONY NARODOWEJ DOTYCZĄCE OBRONY PAŃSTWA

Załącznik Nr 9

Załącznik Nr 9. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej dotyczące obrony Państwa
Opracowanie własne.

KOMPETENCJE SZEFA SZTABU GENERALNEGO WP DOTYCZĄCE OBRONY PAŃSTWA W CZASIE POKOJU

Załącznik Nr 10



Załącznik Nr 10. Kompetencje Szefa Sztabu Generalnego WP dotyczące obrony Państwa w czasie pokoju
Opracowanie własne.

Załącznik Nr 11

KOMPETENCJE PREZYDENTA RP DOTYCZĄCE OBRONY PAŃSTWA

W CZASIE POKOJU

- OKREŚLANIE GŁÓWNYCH KIERUNKÓW ROZWOJU SZ RP ORAZ ICH PRZYGOTOWANIA DO OBRONY PAŃSTWA
- MIANOWANIE SZEFA SZTABU GENERALNEGO WP I DOWÓDCÓW RODZAJÓW SZ RP NA CZAS OKREŚLONY ORAZ ZWALNIANIE Z TYCH STANOWISK PRZED UPŁYWEM KADENCJI
- ZATWIERDZANIE STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
- POSTANAWIANIE O WPROWADZENIU ALBO ZMIANIE OKREŚLONEGO STANU GOTOWOŚCI OBRONNEJ PAŃSTWA
- ZARZĄDZANIE POWSZECHNEJ LUB CZĘŚCIOWEJ MOBILIZACJI I UŻYCIA SZ RP DO OBRONY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W RAZIE BEZPOŚREDNIEGO ZAGROŻENIA PAŃSTWA
- POSTANAWIANIE O UŻYCIU SZ RP POZA GRANICAMI PAŃSTWA
- POSTANAWIANIE O STANIE WOJNY W SYTUACJACH, GDY SEJM NIE MOŻE SIĘ ZEBRAĆ NA POSIEDZENIE
- WPROWADZANIE STANU WOJENNEGO NA CZĘŚCI ALBO NA CAŁYM TERYTORIUM PAŃSTWA

W CZASIE STANU WOJENNEGO

- POSTANAWIANIE O PRZEJŚCIU ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ NA OKREŚLONE STANOWISKA KIEROWANIA
- POSTANAWIANIE O STANACH GOTOWOŚCI BOJOWEJ SZ RP
- OKREŚLANIE ZADAŃ SZ RP
- MIANOWANIE NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH
- WYDAWANIE ROZPORZĄDZEŃ Z MOCĄ USTAWY, GDY SEJM NIE MOŻE ZEBRAĆ SIĘ NA POSIEDZENIE
- ZATWIERDZANIE, NA WNIOSEK NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH, PLANÓW OPERACYJNEGO UŻYCIA SZ RP
- UZNAWANIE, NA WNIOSEK NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH, OKREŚLONYCH OBSZARÓW RP ZA STREFY BEZPOŚREDNICH DZIAŁAŃ WOJENNYCH

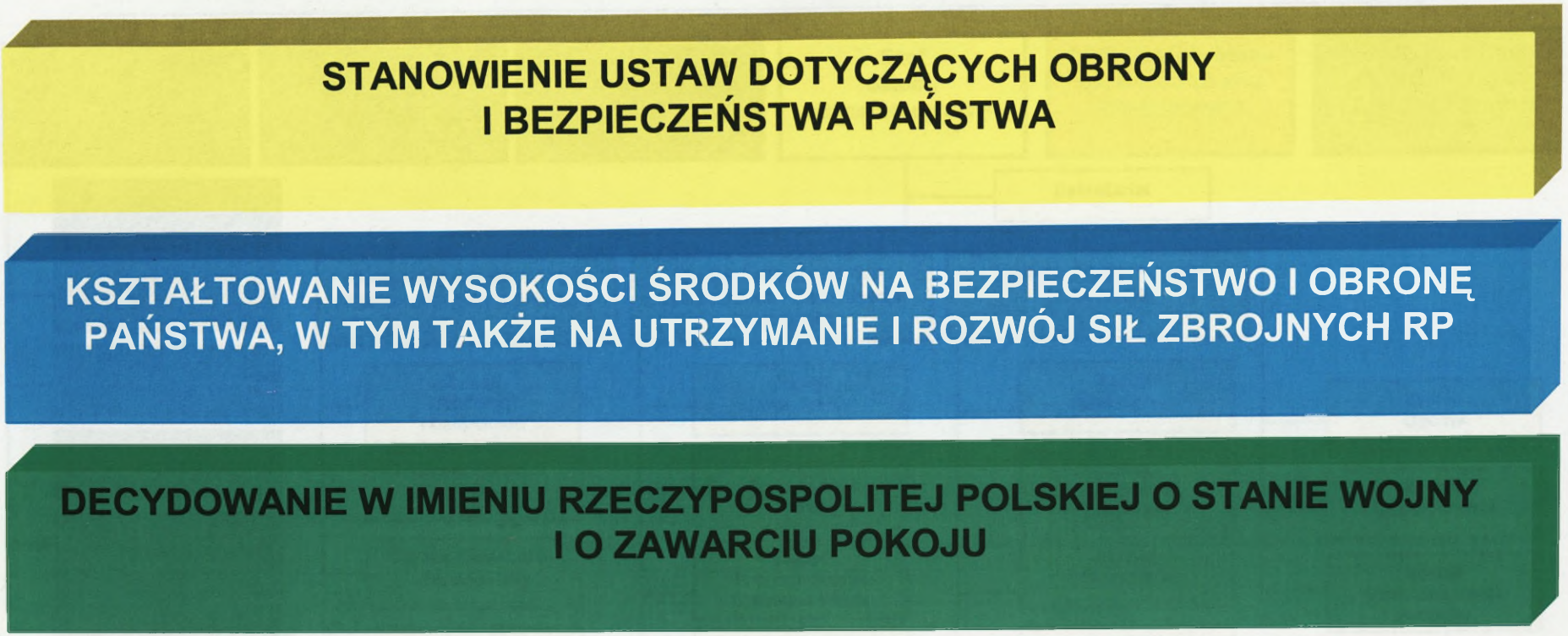
Załącznik Nr 11. Kompetencje Prezydenta dotyczące obrony Państwa
Opracowanie własne.

Załącznik Nr 12

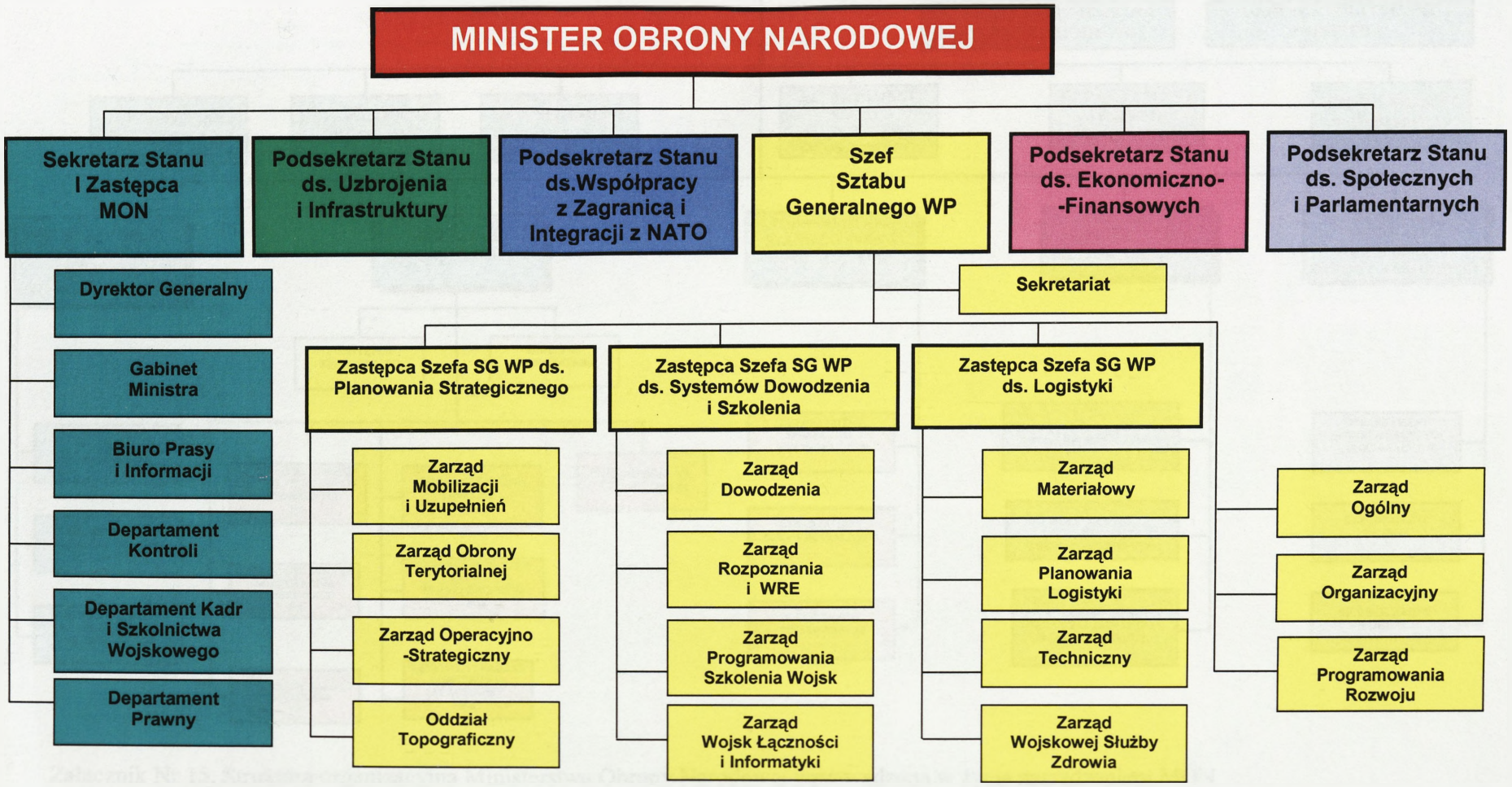
KOMPETENCJE RADY MINISTRÓW DOTYCZĄCE OBRONY PAŃSTWA

Załącznik Nr 12. Kompetencje Rady Ministrów dotyczące obrony Państwa
Opracowanie własne.

ZASADNICZE KOMPETENCJE ORGANÓW WŁADZY USTAWODAWCZEJ W ZAKRESIE OBRONY PAŃSTWA

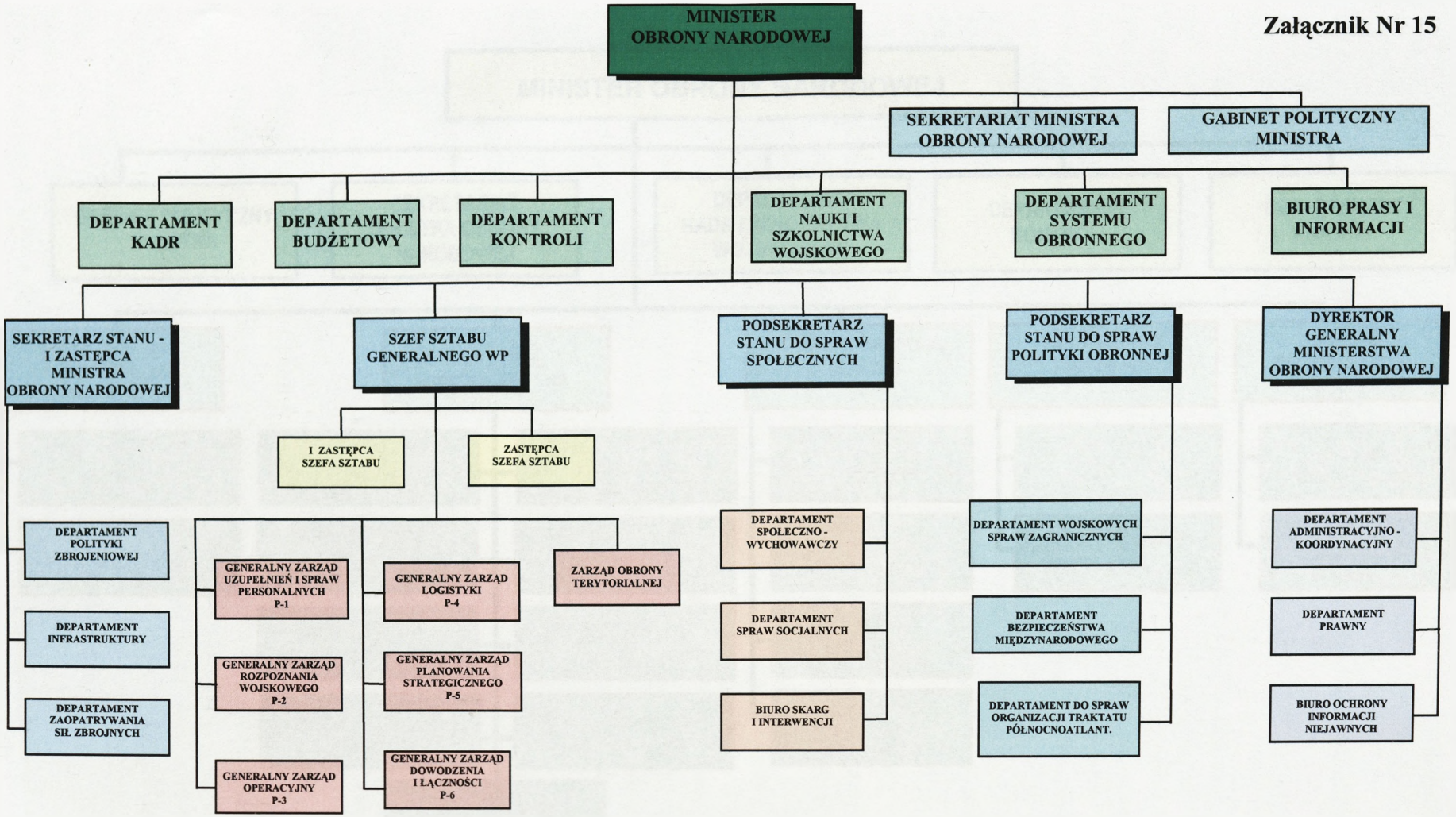


Załącznik Nr 13. Zasadnicze kompetencje organów władzy ustawodawczej w zakresie obrony Państwa
Opracowanie własne.



Załącznik Nr 14. Struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej przełomu 1996/1997
Opracowanie własne.

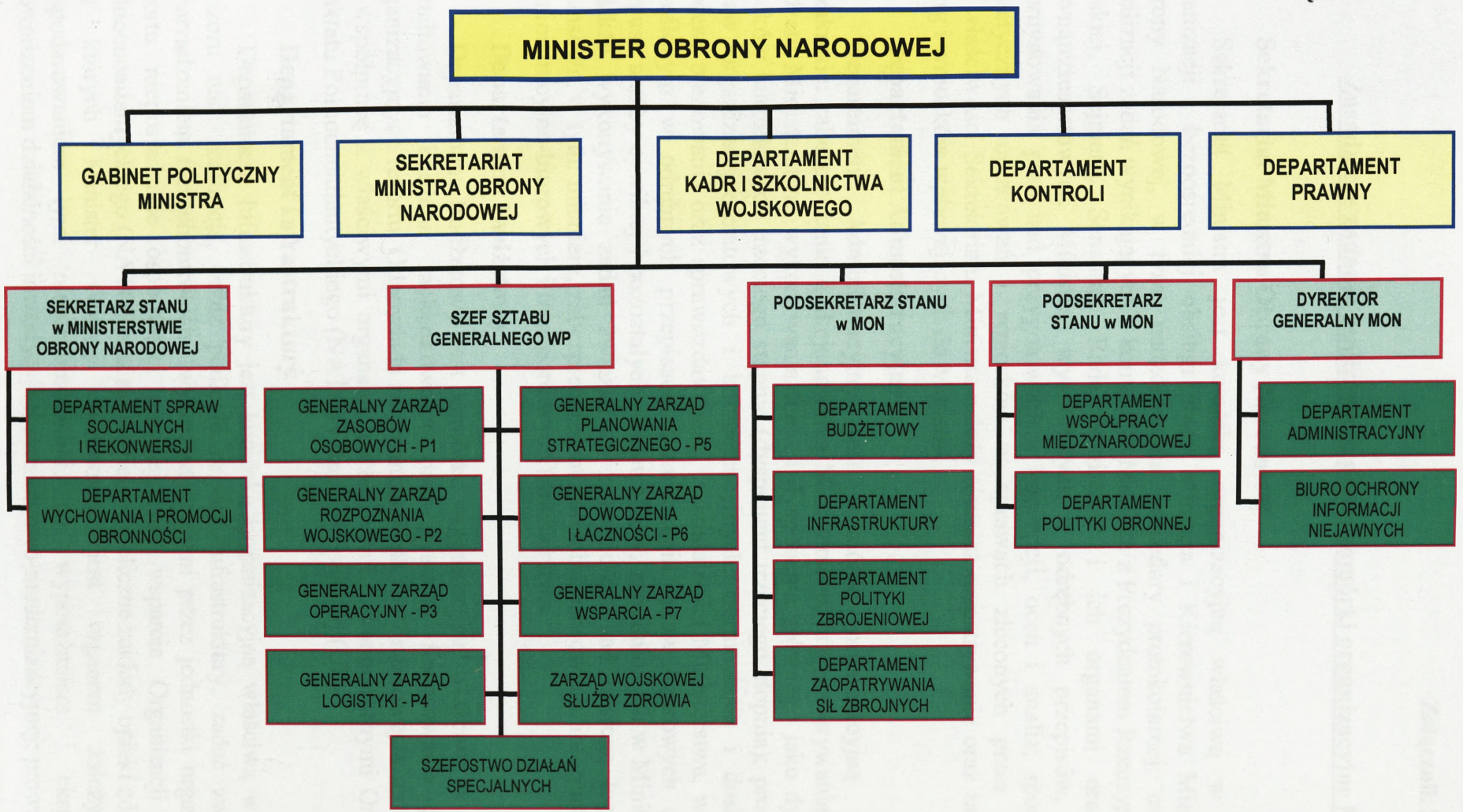
Załącznik Nr 15



Załącznik Nr 15. Struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej wprowadzona w życie zarządzeniem MON Nr 016/Org. z dnia 16 lutego 2000 r.

Opracowanie własne.

Załącznik Nr 16



Załącznik Nr 16. Aktualna struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej
Opracowanie własne.

Załącznik Nr 17

Zasadnicze zadania realizowane przez komórki organizacyjne MON

Sekretariat Ministra Obrony Narodowej

Sekretariat Ministra jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie organizacji i bezpośredniej obsługi pracy Ministra i Kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym: nadzorowania procedury protokolarnej; organizacji i realizacji zadań wynikających z kontaktów Ministra z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmem, Senatem, Radą Ministrów i ich organami oraz zadań wewnątrzresortowych Ministra, wynikających z odrębnych przepisów, a także koordynowania prac nad przygotowaniem koncepcji, ocen i analiz; sporządzania syntetycznych opracowań i wniosków w sprawach zleconych przez Ministra. Do właściwości Sekretariatu Ministra należy również rozpatrywanie oraz załatwianie skarg i wniosków wpływających do Ministra.

Departament Administracyjny

Departament Administracyjny jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: zabezpieczenia funkcjonowania Ministerstwa; przygotowywania projektu budżetu Ministerstwa; wykonywania funkcji dysponenta głównego jako dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia (dysponent trzeciego stopnia); prowadzenia spraw organizacyjno-etatowych i kompetencyjnych; normowania i doskonalenia procesu planowania oraz sprawozdawczości z działalności Ministerstwa, w zakresie określonym w odrębnych przepisach; prowadzenia spraw kadrowych członków korpusu służby cywilnej i pozostałych pracowników, zatrudnionych w Ministerstwie, a także wykonywania zadań związanych z nadzorem nad obsługą logistyczno-finansową, w tym: mieniem, zabezpieczeniem potrzeb finansowych, informatycznych, administracyjno-biurowych i transportowych Ministerstwa.

Departament Budżetowy

Departament Budżetowy jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: kształtowania budżetu, rachunkowości oraz systemu finansowania jednostek organizacyjnych resortu. Odpowiada za organizację służby finansowej w resorcie oraz za współpracę z właściwymi organami budżetowymi i ekonomicznymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE).

Departament Infrastruktury

Departament Infrastruktury jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie nadzoru nad: realizacją, przez podległe organy infrastruktury, zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami wykorzystywanymi przez jednostki organizacyjne resortu nieposiadające osobowości prawnej, siły wsparcia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których Minister Obrony Narodowej jest organem założycielskim; gospodarowaniem tymi nieruchomościami, ich wyposażaniem i eksploatacją; prowadzeniem działalności inwestycyjnej i remontowo-modernizacyjnej; prowadzeniem

gospodarki energetycznej (cieplnej i elektroenergetycznej) i komunalnej; zakwaterowaniem żołnierzy oraz działalnością zapewniającą ochronę środowiska i zagospodarowaniem przestrzennym na terenach zamkniętych oraz sprawowanie funkcji gestora obiektów, urządzeń i sprzętu infrastruktury.

Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego

Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: kształtowania zasad przebiegu służby wojskowej żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych; resortowego systemu uposażeń żołnierzy i wynagrodzeń pracowników wojska; kierowania działalnością kadrową w resorcie, a także funkcjonowania szkolnictwa wojskowego.

Departament Kontroli

Departament Kontroli jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: planowania, organizowania, prowadzenia i koordynowania działalności kontrolnej w resorcie oraz analizowania jej wyników. Informuje Ministra o stopniu utrzymania zdolności operacyjnej wojsk, przygotowania jednostek organizacyjnych resortu do działania w składzie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i w ramach Unii Europejskiej (UE) oraz gospodarowaniu majątkiem wojska i wykorzystywaniu przydzielonego budżetu.

Departament Polityki Obronnej

Departament Polityki Obronnej jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie opracowywania założeń, celów i zadań polityki obronnej państwa na czas pokoju, stanów nadzwyczajnych i wojny. Realizuje zadania dotyczące opracowywania prognoz, analiz, planów i wniosków w odniesieniu do polityki obronnej państwa, ze szczególnym uwzględnieniem przynależności do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unii Europejskiej (UE). Uczestniczy w realizacji zadań Ministra w zakresie: planowania polityki obronnej, planowania obronnego oraz koordynowania przygotowań obronnych w ogniwach pozamilitarnych i w systemie kierowania obronnością państwa, a także w zakresie militaryzacji.

Departament Polityki Zbrojeniowej

Departament Polityki Zbrojeniowej jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: kształtowania procedur oraz opracowywania prognoz rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW), środków bojowych i materiałowych, technologii i programów modernizacji technicznej, wyboru sposobów ich realizacji w resorcie, a także realizacji prac rozwojowych, wdrożeniowych i naukowo –badawczych, kształtowania interoperacyjności technicznej z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz wykonywania ekspertyz w obszarze UiSW, w tym dla Krajowego Dyrektora ds. Uzbrojenia, wyznaczonego odrębną decyzją Ministra, a także wykonywanie, w imieniu Ministra, czynności organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstw państwowych oraz jednostki bezpośredniego nadzoru w stosunku do jednostek badawczo-rozwojowych – z wyjątkiem jednostek badawczo-rozwojowych wojskowej służby zdrowia – i ośrodków badawczo-wdrożeniowych, nadzorowanych przez Ministra, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Ministra. Wykonywanie uprawnień majątkowych Skarbu Państwa

przysługujących Ministrowi Obrony Narodowej, na podstawie odrębnych przepisów, w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych.

Departament Prawny

Departament Prawny jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: realizacji, nadzoru oraz koordynacji zadań związanych z pomocą prawną w resorcie, w tym: opiniowania pod względem prawnym i redakcyjnym projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych zawieranych w bieżącej działalności resortu, współdziałania w opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych przygotowywanych przez inne organy państwowe, udzielania porad i sporządzania opinii prawnych, zastępstwa prawnego oraz merytorycznego nadzoru nad świadczeniem pomocy prawnej w resorcie.

Departament Spraw Socjalnych i Rekonwersji

Departament Spraw Socjalnych i Rekonwersji jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: programowania, koordynowania i realizowania zadań związanych z wojskowym systemem emerytalnym; świadczeniami socjalnymi; rekonwersją kadr; sprawowaniem nadzoru nad przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa, higieny pracy i służby w jednostkach organizacyjnych resortu; organizacją wypoczynku krajowego i zagranicznego; opracowania projektu budżetu w odniesieniu do wojskowych biur emerytalnych (WBE), a także organizacji współpracy ze związkami zawodowymi pracowników wojska.

Departament Współpracy Międzynarodowej

Departament Współpracy Międzynarodowej jest komórką organizacyjną właściwą: w zakresie współpracy resortu z zagranicą, a zwłaszcza z organizacjami międzynarodowymi; w zakresie wojskowych aspektów bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wojskowej współpracy z państwami członkowskimi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej (UE) i innymi państwami; w sprawach negocjowania oraz realizacji porozumień międzynarodowych dotyczących kontroli zbrojeń, włączając w to rozbrojenie, nieproliferację broni masowego rażenia, środki budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz kontrolę obrotu dobrami o znaczeniu strategicznym; wykonuje zadania związane z udziałem przedstawicieli resortu w misjach organizacji międzynarodowych oraz protokolarnym zabezpieczeniem międzynarodowych kontaktów Ministra i osób zajmujących kierownicze stanowiska Ministerstwa.

Departament Wychowania i Promocji Obronności

Departament Wychowania i Promocji Obronności jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: programowania i realizowania zadań wychowawczych, społecznych problemów służby i psycho-profilaktyki, kształcenia obywatelskiego, działalności kulturalno-oświatowej w resorcie; promocji obronności w kraju i za granicą; współdziałania z instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi w dziedzinie tworzenia obywatelskiego zaplecza systemu obronności; jest gestorem technicznych środków

audiowizualnych, sprzętu poligraficznego i kulturalno-oświatowego, będącego na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP.

Departament Zaopatrywania Sił Zbrojnych

Departament Zaopatrywania Sił Zbrojnych jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie centralnej realizacji dostaw uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków bojowych i technicznych oraz usług remontowych i serwisowych w kraju i z importu.

Biuro Ochrony Informacji Niejawnych

Biuro Ochrony Informacji Niejawnych jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: zapewnienia przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz określania generalnych, organizacyjnych i technicznych wymagań służących ochronie tych informacji. Realizuje w szczególności zadania związane z obsługą kancelaryjną komórek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie: rejestrowania, przechowywania, obiegu i wydawania dokumentów. Sprawuje funkcje kontrolne dotyczące przestrzegania przepisów o ochronie, ewidencji i obiegu dokumentów niejawnych. Opracowuje koncepcje oraz dokumenty w zakresie postępowania z materiałami zawierającymi informacje niejawne stanowiące tajemnicę państwową w sytuacjach szczególnych.

Generalny Zarząd Zasobów Osobowych - P1

Generalny Zarząd Zasobów Osobowych – P1 jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: wypracowania kierunków zmian strukturalnych i realizacji przedsięwzięć organizacyjnych; określania mobilizacyjnych potrzeb kadrowych Sił Zbrojnych RP; przygotowania zasobów poborowych i administrowania tymi zasobami; wypracowania koncepcji i uzupełniania Sił Zbrojnych RP zasobami osobowymi, środkami transportowymi i maszynami pobieranymi z gospodarki narodowej oraz wykonywania na ich rzecz świadczeń osobistych i rzeczowych w czasie pokoju i wojny; realizacji kompetencji kadrowych Szefa Sztabu Generalnego WP. Przygotowuje projekty planów zamierzeń organizacyjno-dyslokacyjnych i przepisy normujące działalność organizacyjno-kompetencyjną w Siłach Zbrojnych RP. Prowadzi prace ewidencyjno-statystyczne dotyczące stanu osobowego w resorcie, a także podstawowego uzbrojenia Sił Zbrojnych RP. Określa właściwość i zasady funkcjonowania terenowych organów administracji wojskowej oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością, a także administruje ewidencją wojskową. Dokonuje ocen oraz określa kierunki i zadania w zakresie dyscypliny wojskowej w resorcie obrony narodowej.

Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego - P2

Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego - P2 jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: planowania i koordynowania rozpoznania wojskowego, działań psychologicznych, a także przygotowania i prowadzenia walki elektronicznej oraz zabezpieczenia geograficznego i hydrometeorologicznego w Siłach Zbrojnych RP. Wypracowuje zasady użycia sił i środków rozpoznania wojskowego oraz szkolenia oddziałów i pododdziałów rozpoznania, walki elektronicznej, działań psychologicznych i zabezpieczenia geograficznego. Koordynuje proces wytwarzania

i zaopatrywania wojsk w wydawnictwa topograficzno-kartograficzne, produkty numerycznego zobrazowania terenu, analizy geograficzne, dane geodezyjne, grawimetryczne i magnetyczne oraz organizuje współdziałanie służby hydrometeorologicznej w rodzajach Sił Zbrojnych. Jest organizatorem systemów: rozpoznania wojskowego, zabezpieczenia geograficznego, zabezpieczenia hydrometeorologicznego oraz gestorem sprzętu: rozpoznania, walki elektronicznej, działań psychologicznych i geografii wojskowej, będącego na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP.

Generalny Zarząd Operacyjny - P3

Generalny Zarząd Operacyjny – P3 jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: planowania operacyjnego rozwinięcia i użycia Sił Zbrojnych RP, kierowania problematyką reagowania kryzysowego w resorcie; współpracy zagranicznej Sił Zbrojnych RP; koordynowania procesu tworzenia i nowelizowania doktryn operacji połączonych oraz wytyczania strategicznych celów szkoleniowych i organizacji szkolenia strategiczno-operacyjnego. Opracowuje plany operacyjne i mobilizacyjne obejmujące przygotowanie i użycie Sił Zbrojnych RP. Planuje i koordynuje ćwiczenia sojusznicze i partnerskie, odpłatne wykorzystanie ośrodków szkolenia poligonowego oraz działalność studyjną w Siłach Zbrojnych RP i przedsięwzięcia w dziedzinie kultury fizycznej w Wojsku Polskim. Współpracuje z dowódcami i agendami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w zakresie: planowania operacyjnego, systemu reagowania kryzysowego NATO, współpracy cywilno – wojskowej (Civil/Military Cooperation – CIMIC), użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych oraz tworzenia i nowelizowania doktryn operacji połączonych.

Generalny Zarząd Logistyki - P4

Generalny Zarząd Logistyki – P4 jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie ustalania gotowości operacyjnej systemu logistycznego, kierunków rozwoju oraz wypracowywania modelu organizacyjno-funkcjonalnego logistyki resortu obrony narodowej w czasie pokoju, kryzysu i na czas wojny. Jest organizatorem systemu logistycznego resortu obrony narodowej. Ustala i określa główne kierunki oraz sposoby realizacji zadań wsparcia logistycznego w wymiarze narodowym i wielonarodowym. Realizuje zadania dotyczące planowania, rozmieszczenia i zwalniania rezerw mobilizacyjnych oraz stanów zastrzeżonych w rezerwach gospodarczych. Koordynuje opracowywanie programu mobilizacji gospodarki w państwie oraz całość problematyki w ramach realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz państwa wysyłającego (Host Nation Support – HNS).

Generalny Zarząd Planowania Strategicznego - P5

Generalny Zarząd Planowania Strategicznego - P5 jest komórką właściwą w zakresie: strategicznej oceny sytuacji militarnej; prowadzenia analiz polityczno-wojskowych; wypracowania założeń i kierunków realizacji przedsięwzięć dyslokacyjnych w Siłach Zbrojnych RP; opracowania strategii militarnej; prowadzenia strategicznego planowania obronnego i planowania rzeczowo-finansowego oraz ustalania propozycji limitów i podziału pomiędzy dysponentów środków finansowych

na inwestycje i modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP. Przygotowuje perspektywiczne i wieloletnie plany rozwoju Sił Zbrojnych RP, wieloletnie plany inwestycji w zakresie budownictwa ogólnowojskowego i specjalnego oraz wieloletnie i roczne plany dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Prowadzi kompleksowe analizy ekonomiczno-wojskowe, a także koordynuje przedsięwzięcia związane z przygotowaniem inwestycji obronnych, w tym z określaniem wymagań obronnych w procesie zagospodarowania przestrzennego kraju.

Generalny Zarząd Dowodzenia i Łączności - P6

Generalny Zarząd Dowodzenia i Łączności – P6 jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie systemów dowodzenia, łączności i informatyki w resorcie – z wyłączeniem spraw, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 lit. f – a także normowania, planowania, koordynowania i rozliczania działalności bieżącej w Siłach Zbrojnych RP i w Sztabie Generalnym WP. Planuje i koordynuje działalność kontrolną prowadzoną przez Sztab Generalny WP, dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne i Dowództwo Garnizonu Warszawa. Koordynuje zabezpieczenie funkcjonowania Zapasowych Stanowisk Kierowania Obroną Państwa (ZSKOP) oraz rozwinięcie i funkcjonowanie Wojennego Systemu Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP (WSyD). Stosownie do założeń doktrynalnych ikoncepcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP: określa zasady wykorzystywania systemów łączności w operacjach, organizuje systemy łączności ruchomej i stacjonarnej, wytycza zasadnicze kierunki prac normalizacyjnych. Normuje i nadzoruje funkcjonowanie systemu ewidencyjno-sprawozdawczego, działalność wydawniczą w zakresie wojskowych wydawnictw specjalistycznych i wewnętrznych oraz działalność wynalazczą w resorcie. Jest organizatorem systemu oraz gestorem sprzętu dowodzenia, łączności i informatyki, będącego na wyposażeniu Sił Zbrojnych, a także organizatorem systemu identyfikacji bojowej w Siłach Zbrojnych RP. Zabezpiecza funkcjonowanie Kierownictwa Sztabu Generalnego WP.

Generalny Zarząd Wsparcia - P7

Generalny Zarząd Wsparcia – P7 jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie: planowania, koordynacji i funkcjonowania elementów systemów obrony terytorialnej; zabezpieczenia inżynieryjnego i obrony przed bronią masowego rażenia (BMR); określania zasad przygotowania i użycia wojsk inżynieryjnych, chemicznych, pododdziałów ochrony i obrony obiektów wojskowych oraz przeznaczonych do szczególnej ochrony obiektów kategorii I, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także organizacji współdziałania z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi na rzecz Sił Zbrojnych RP. Jest organizatorem systemów: zabezpieczenia inżynieryjnego, obrony przed BMR i obrony terytorialnej oraz jest gestorem sprzętu inżynieryjnego i środków minersko - zaporowych, sprzętu i środków bojowych obrony przed BMR, a także specjalistycznego sprzętu ochrony obiektów, będącego na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP.

Zarząd Wojskowej Służby Zdrowia

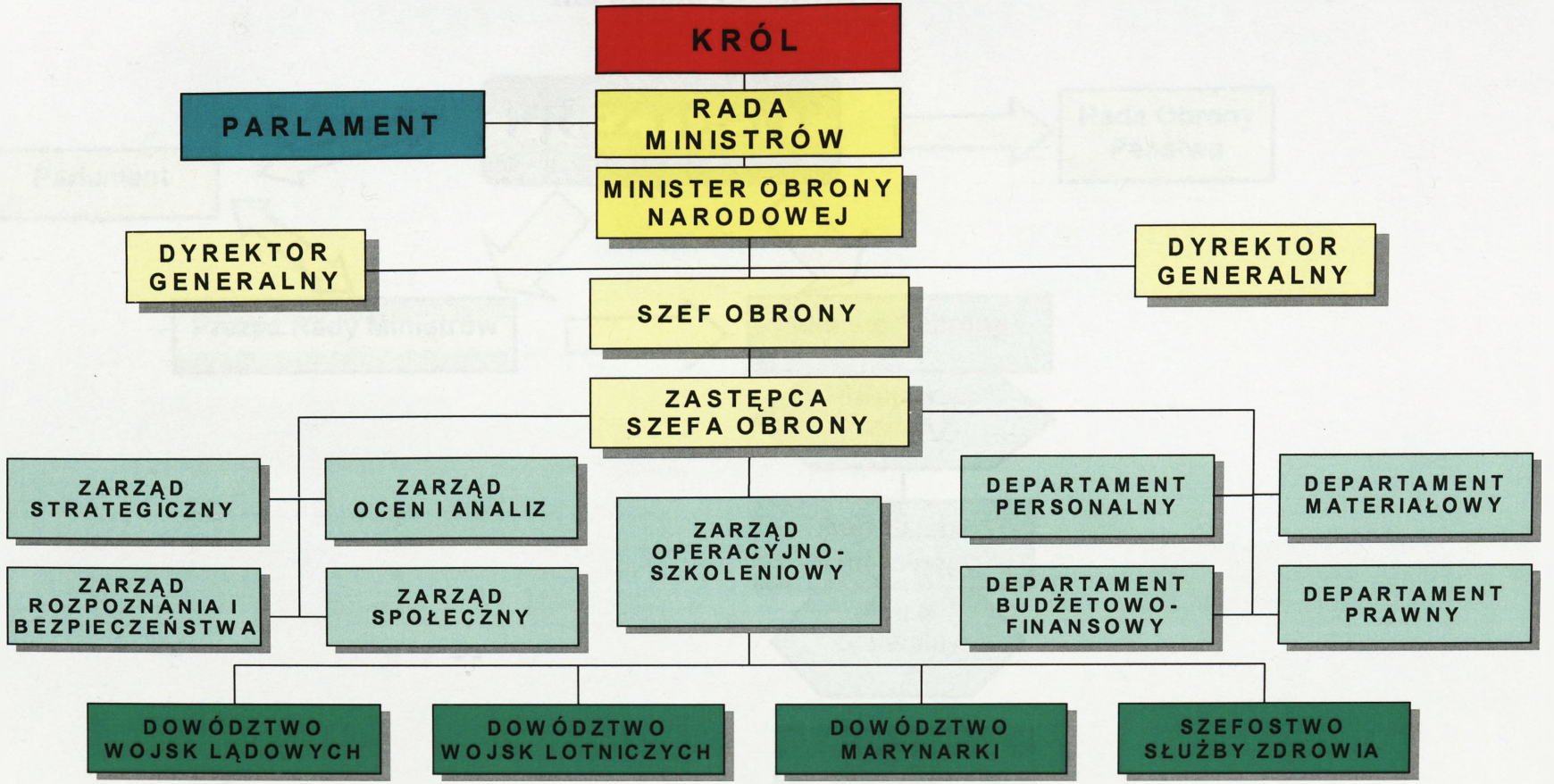
Zarząd Wojskowej Służby Zdrowia jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie kierowania i koordynowania spraw związanych z: ochroną zdrowia w resorcie, w szczególności żołnierzy służby czynnej; zdrowotnymi warunkami służby i pracy; stanem sanitarnohigienicznym; zabezpieczeniem przeciwepidemicznym i weterynaryjnym wojsk; kształceniem i doskonaleniem kadr; realizacją badań naukowych w dziedzinie medycyny wojskowej; współpracą zagraniczną w dziedzinie medycyny wojskowej; zaopatrywaniem w sprzęt i materiały medyczne oraz leki; orzecznictwem wojskowo-lekarskim, a także przygotowywaniem jednostek służby zdrowia do realizacji zadań na czas stanów nadzwyczajnych i wojny. Zarząd jest organizatorem systemu zabezpieczenia medycznego i gestorem sprzętu medycznego w resorcie, wykonuje również w imieniu Ministra czynności organu założycielskiego w stosunku do zakładów opieki zdrowotnej resortu obrony narodowej oraz jednostki bezpośredniego nadzoru w stosunku do jednostek badawczo-rozwojowych wojskowej służby zdrowia.

Szefostwo Działań Specjalnych

Szefostwo Działań Specjalnych jest komórką organizacyjną właściwą w zakresie wypracowywania koncepcji sił przeznaczonych do działań specjalnych, kierowania ich szkoleniem, a także koordynowania przedsięwzięć dotyczących planowania rozwinięcia i użycia sił przeznaczonych do prowadzenia działań specjalnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny w wymiarze narodowym i sojuszniczym. Jest gestorem sprzętu sił przeznaczonych do prowadzenia działań specjalnych.

Załącznik Nr 17 Zasadnicze zadania realizowane aktualnie przez komórki organizacyjne MON.
Opracowano na podstawie "Regulaminu organizacyjnego MON".

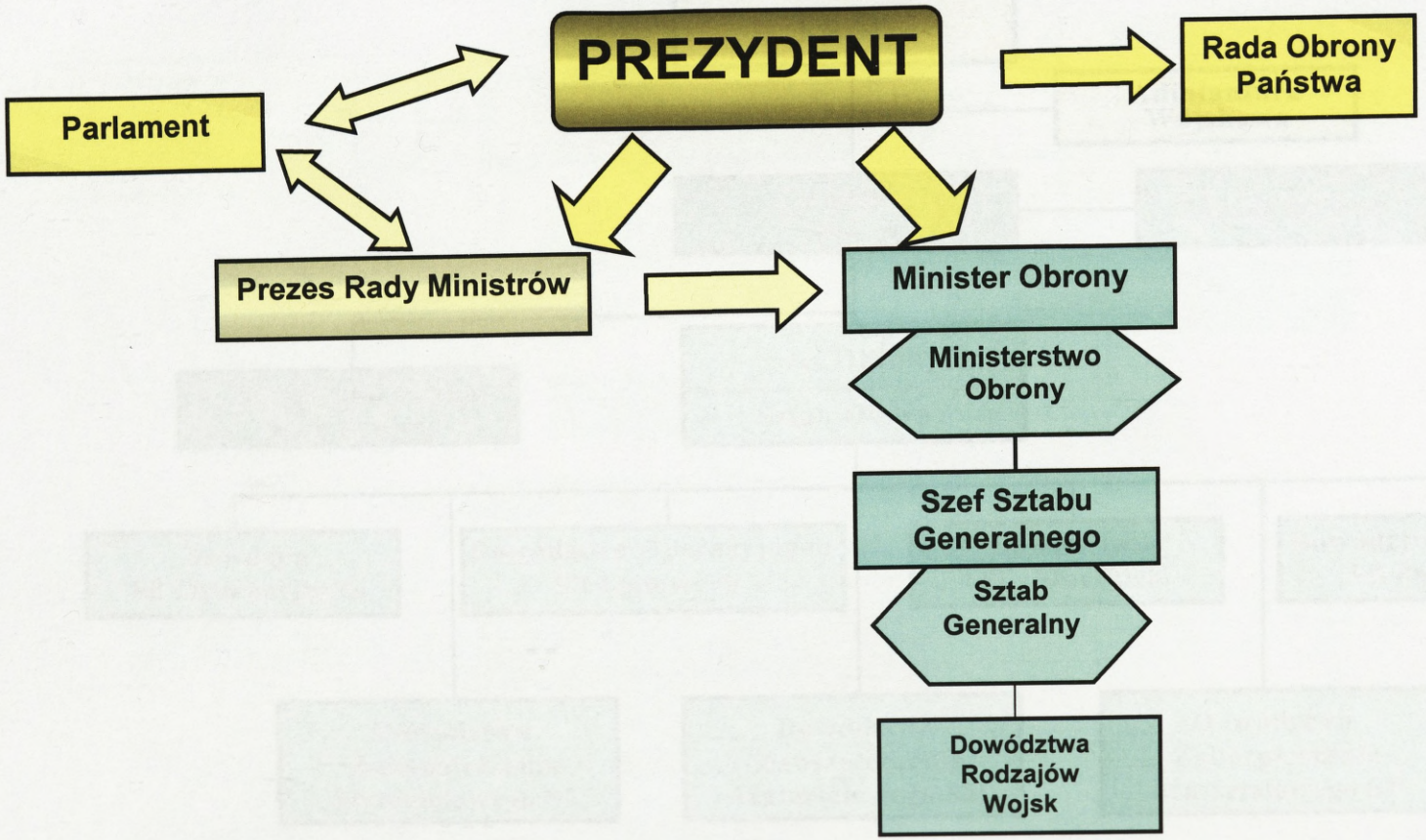
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY KRÓLESTWA BELGII



Załącznik Nr 18. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Królestwa Belgii
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

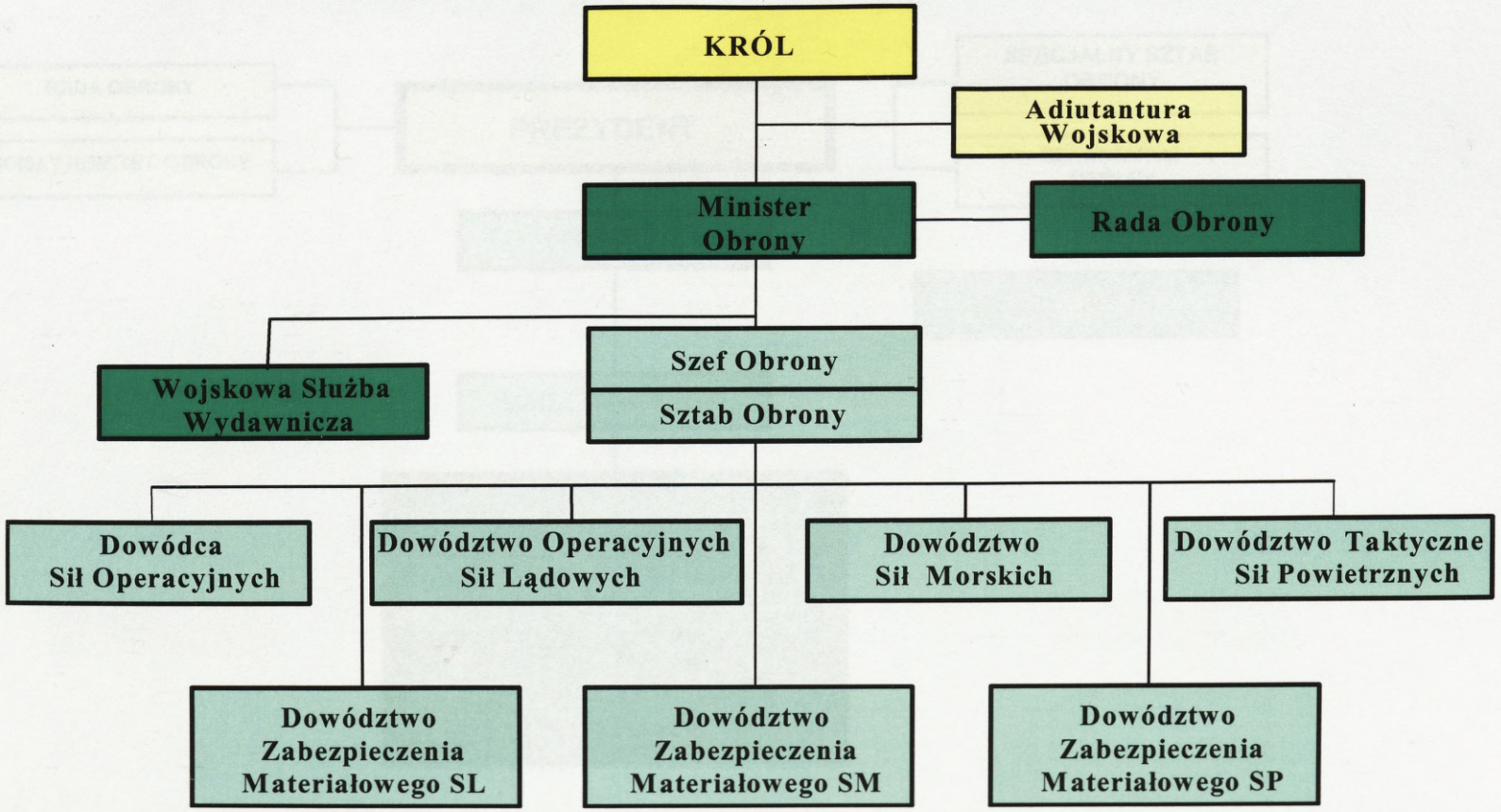
Załącznik Nr 19

STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY REPUBLIKI CZESKIEJ



Załącznik Nr 19. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Czeskiej
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

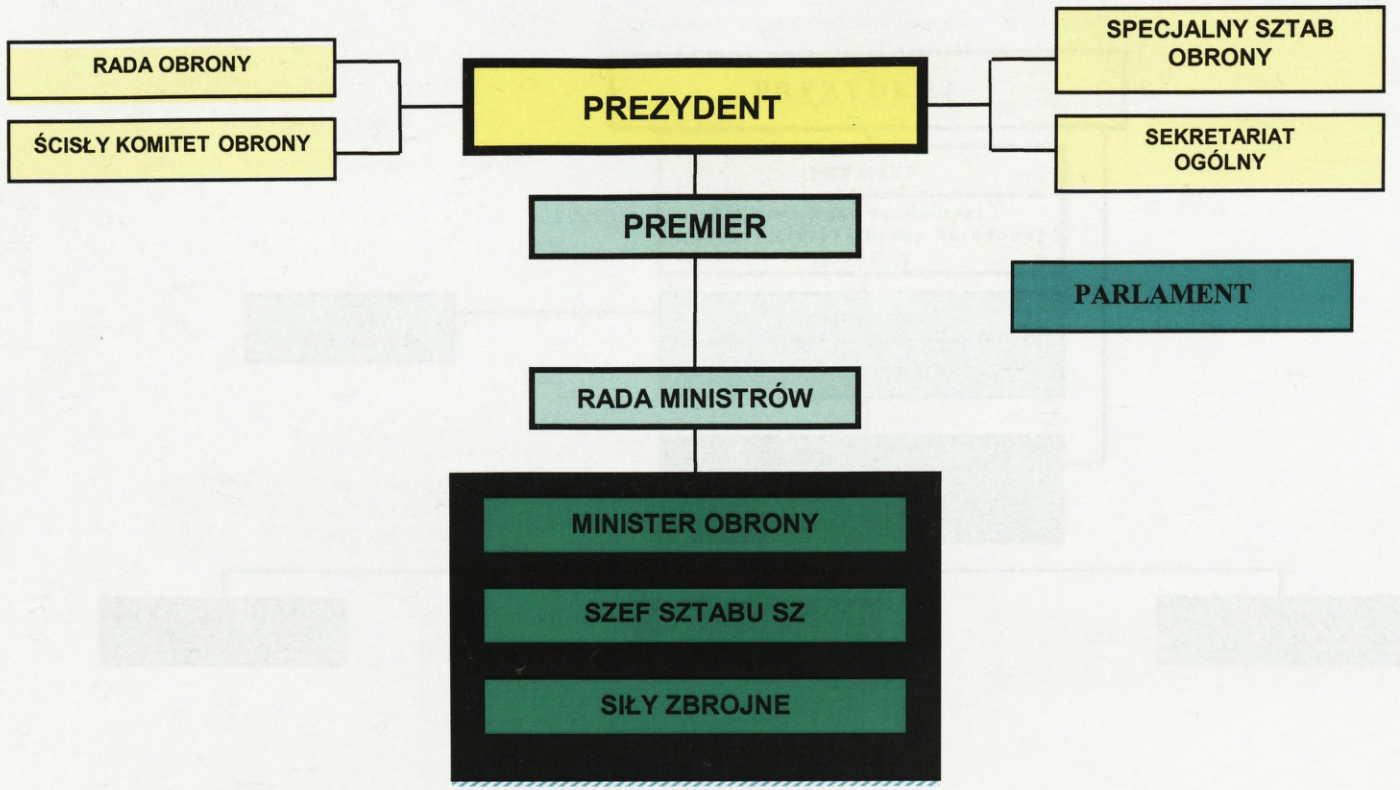
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY KRÓLESTWA DANII



Załącznik Nr 20. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Królestwa Danii
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 21

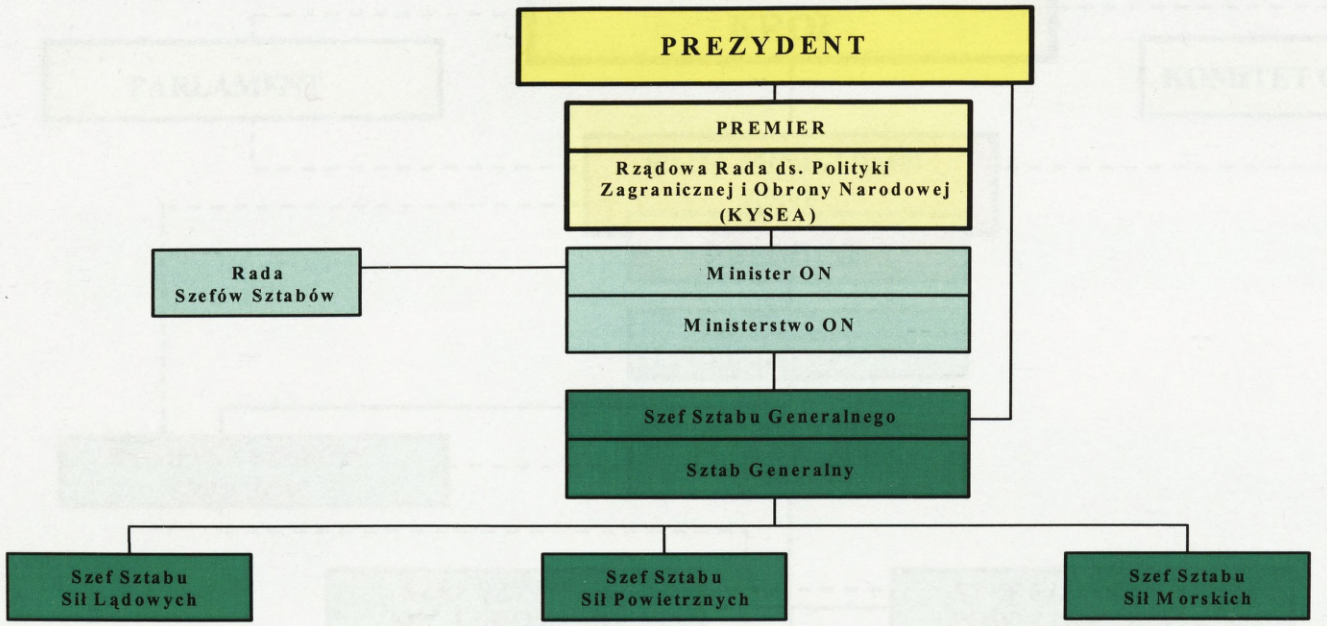
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMETENCYJNRGO MINISTERSTWA OBRONY REPUBLIKI FRANCUSKIEJ



Załącznik Nr 21. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Francji
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 22

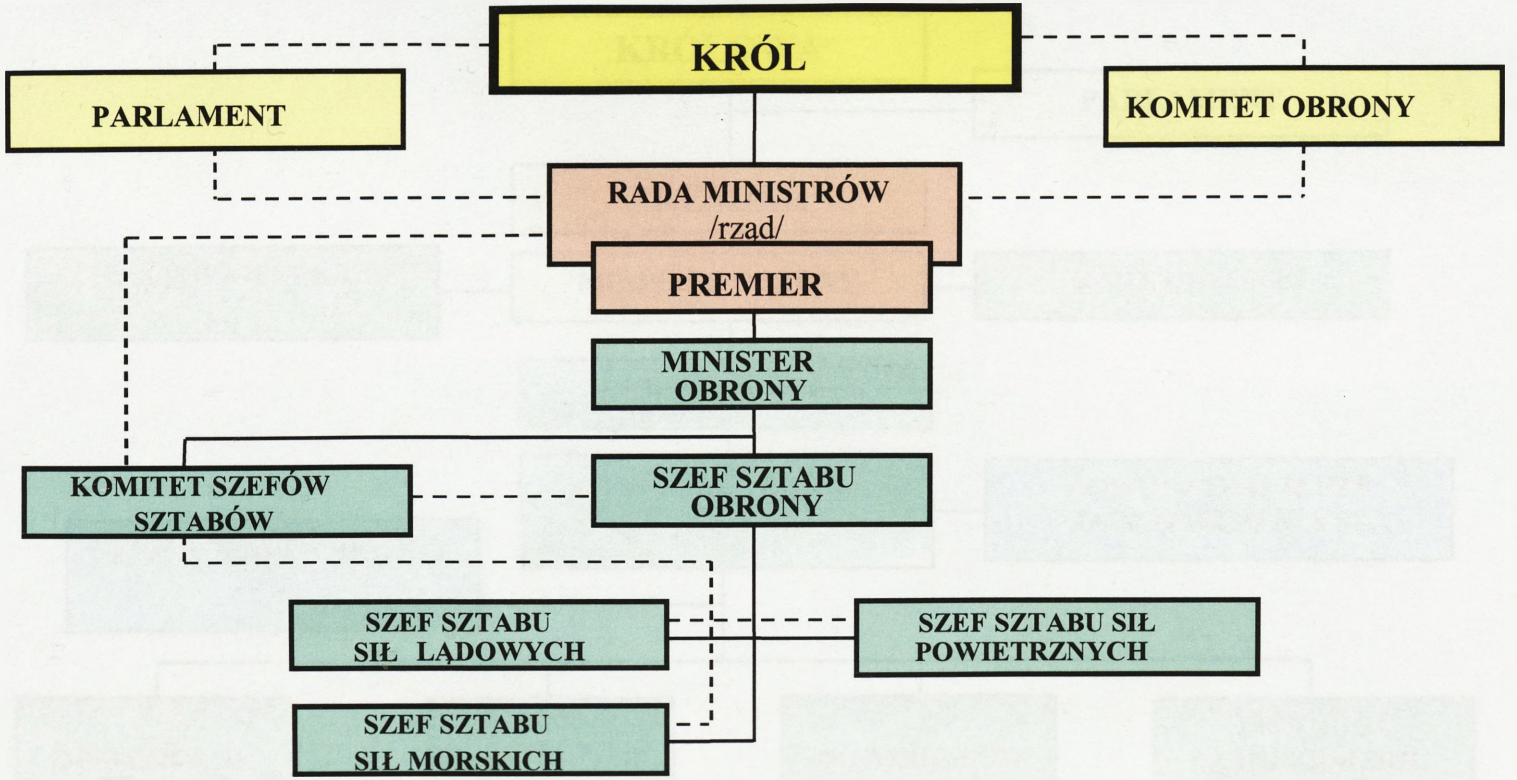
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY REPUBLIKI GRECJI



Załącznik Nr 22. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Grecji
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 23

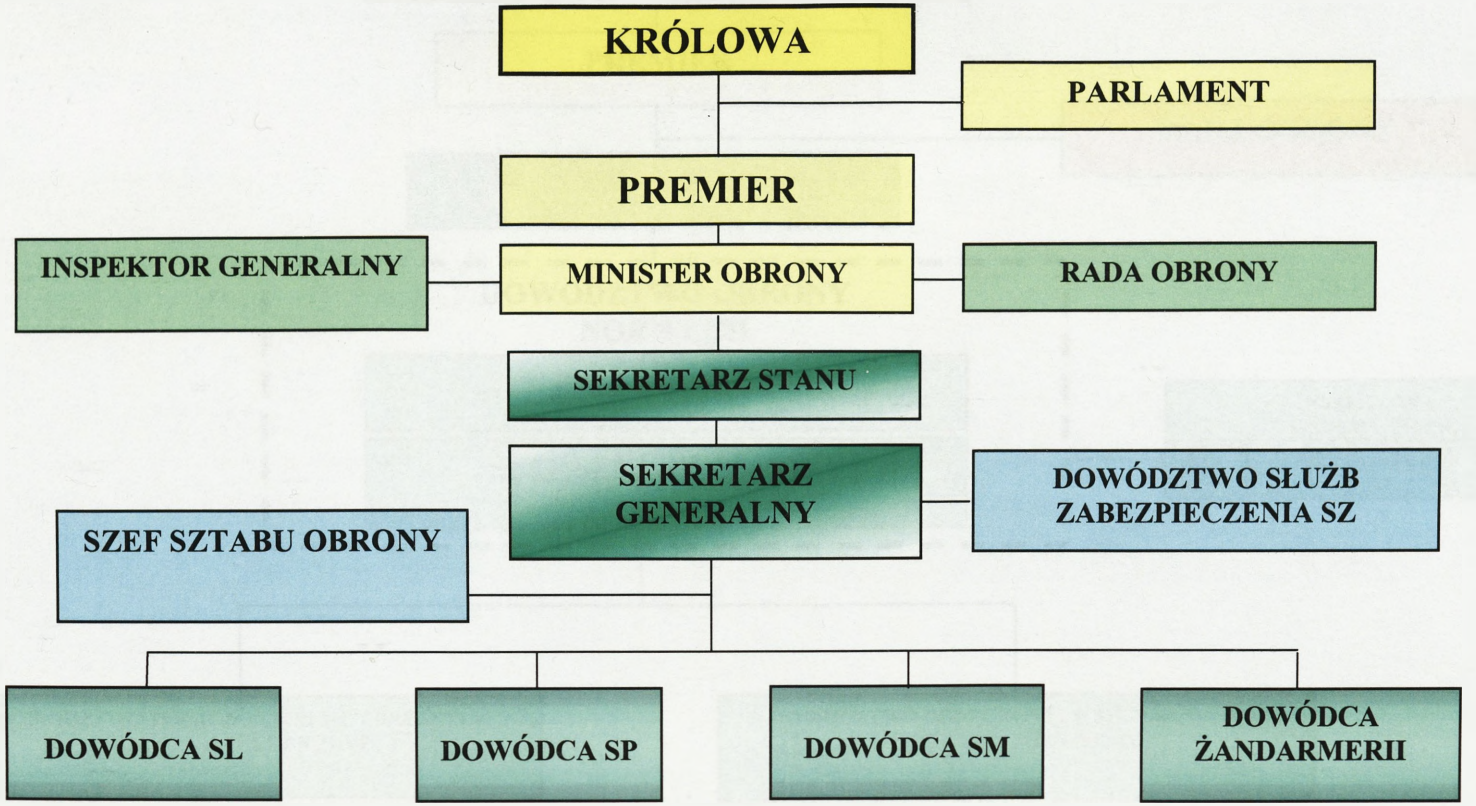
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY HISZPANII



Załącznik Nr 23. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Hiszpanii
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 24

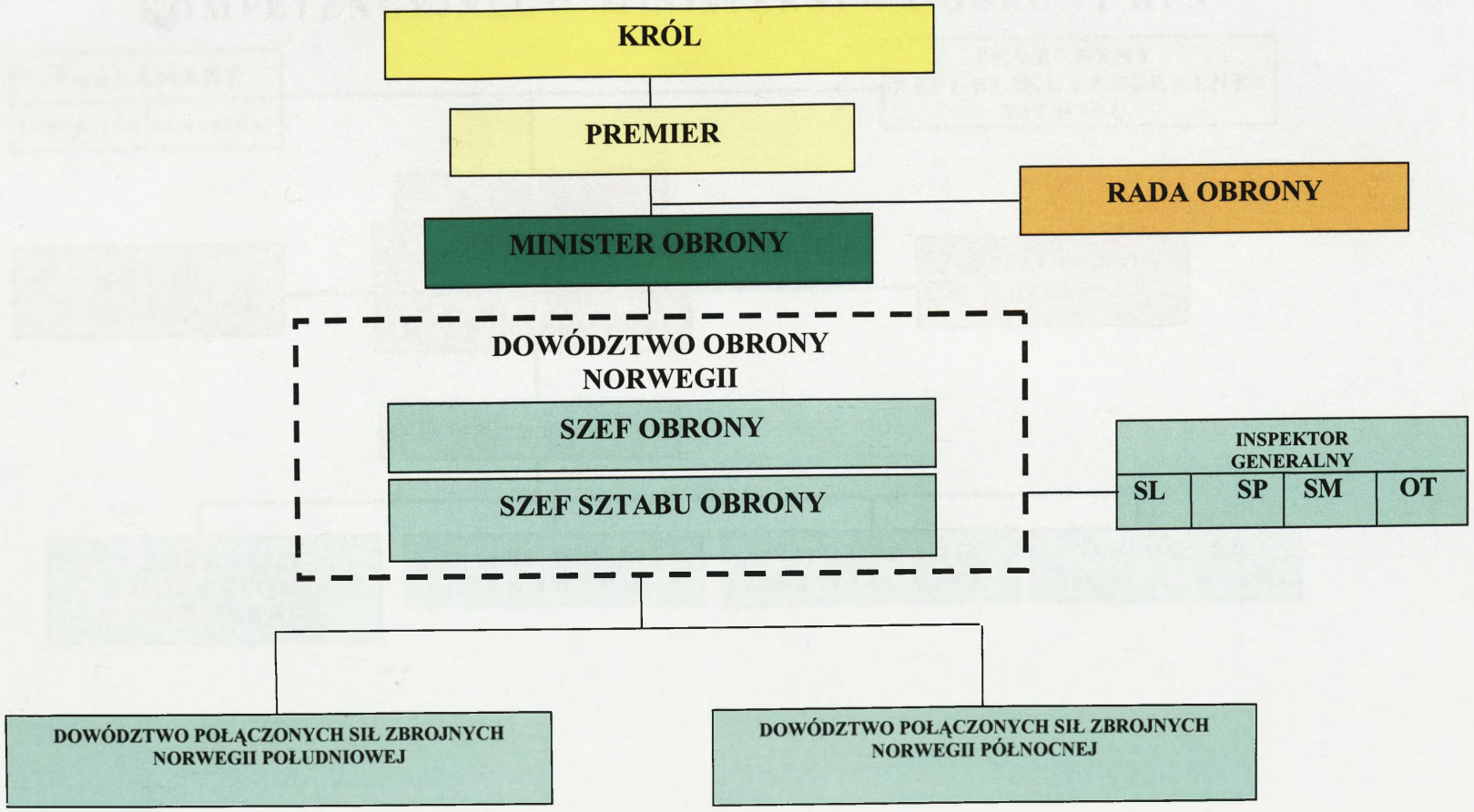
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY HOLANDII



Załącznik Nr 24. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Holandii
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 25

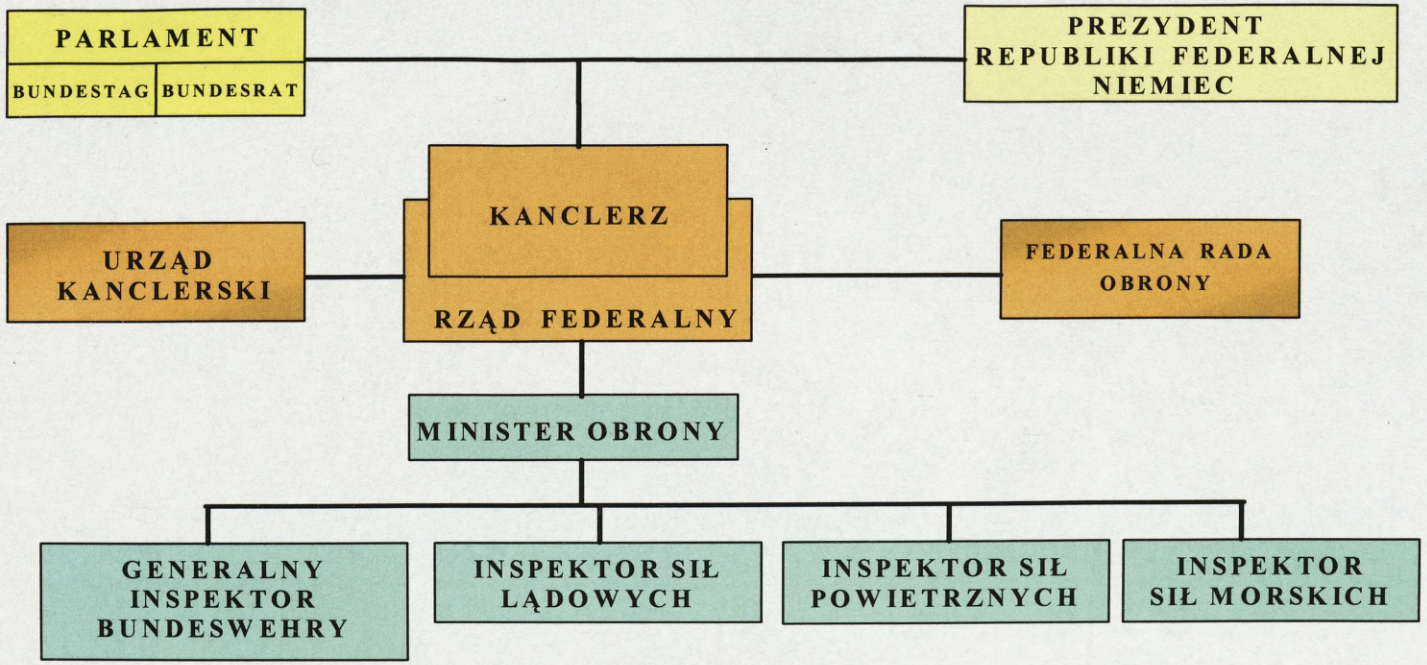
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY NORWEGII



Załącznik Nr 25. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Norwegii
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 26

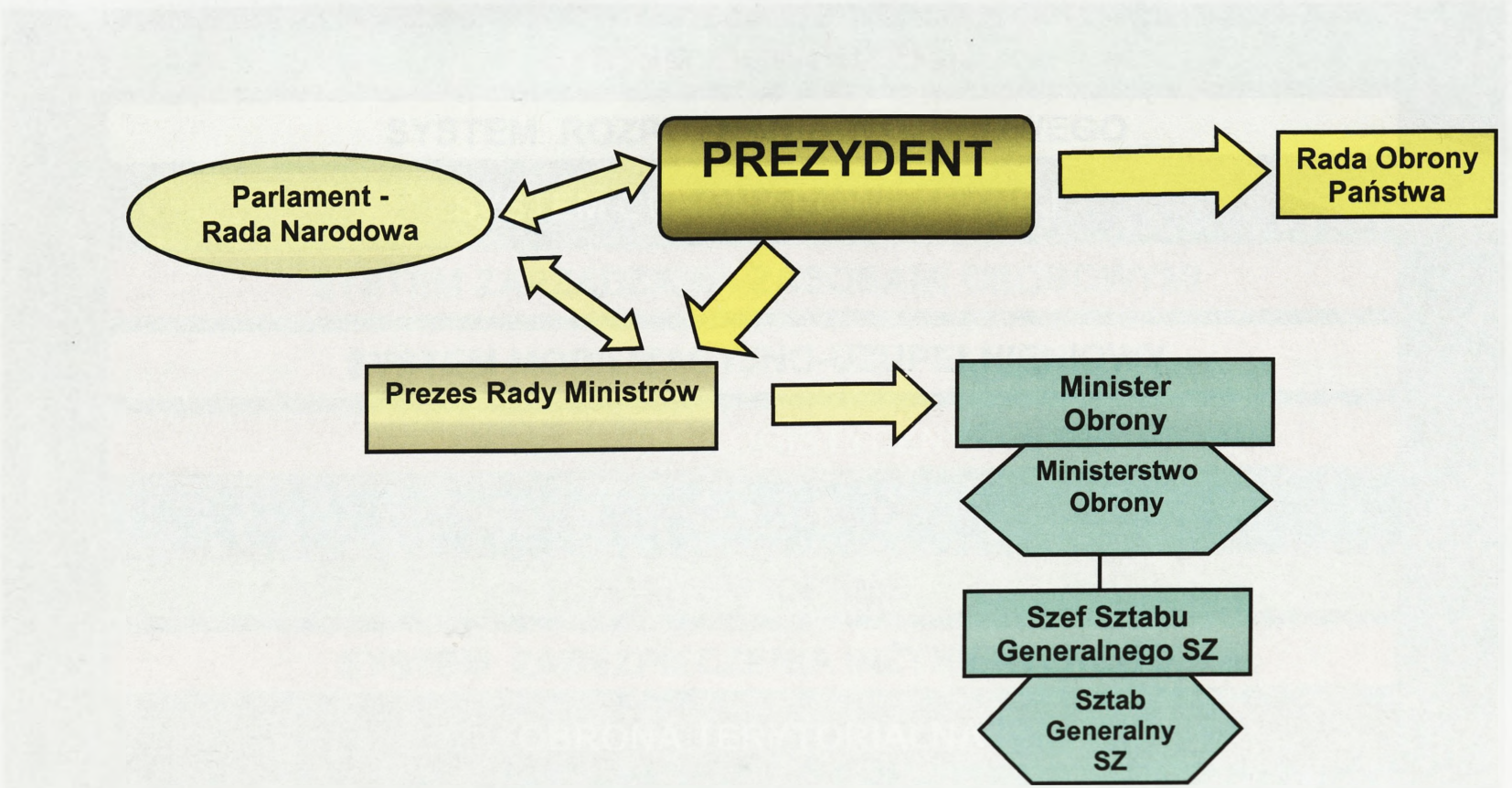
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMPETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY RFN



Załącznik Nr 26. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony RFN
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

Załącznik Nr 27

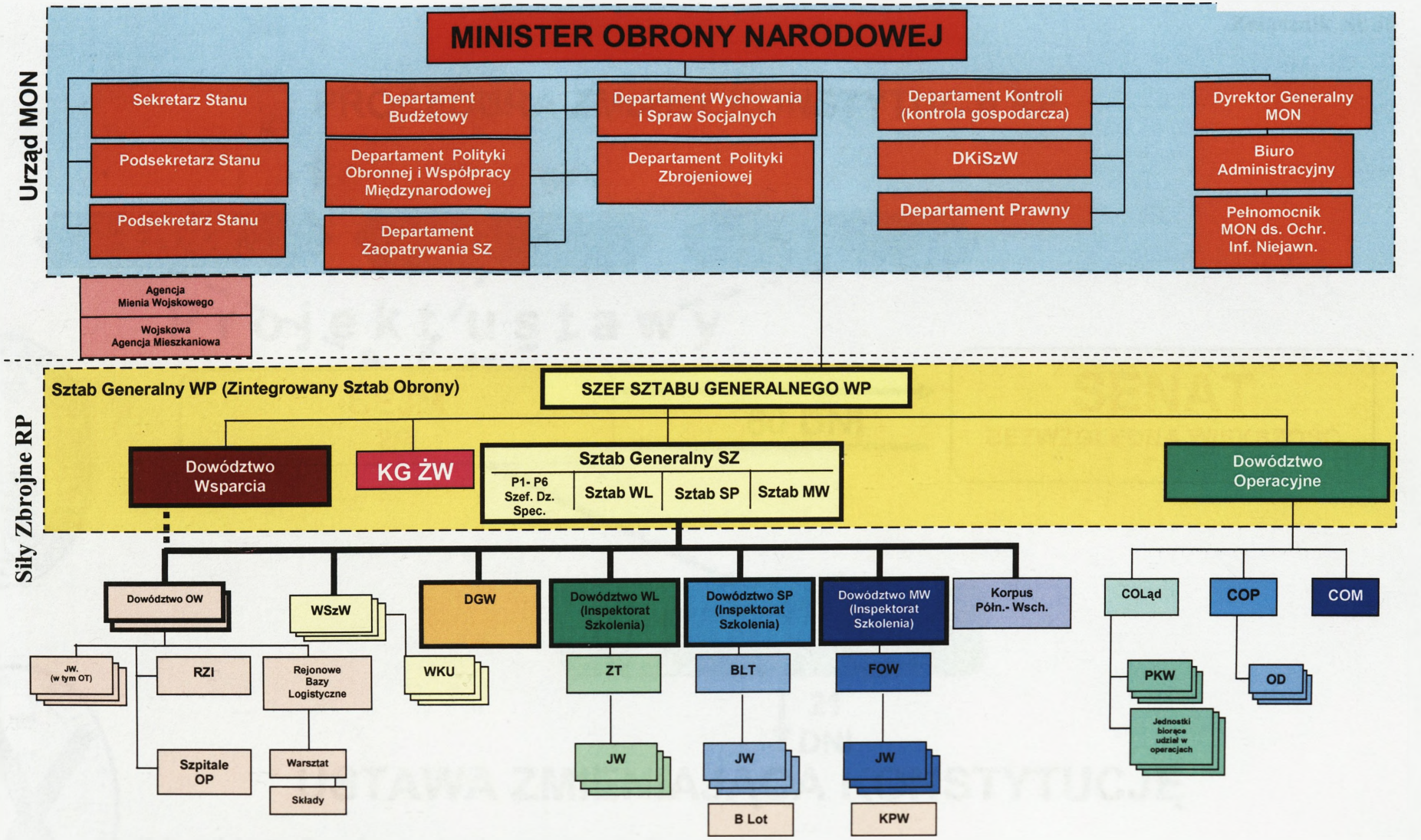
STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMU KOMETENCYJNEGO MINISTERSTWA OBRONY REPUBLIKI SŁOWACKIEJ



Załącznik Nr 27. Struktura organizacyjna systemu kompetencyjnego Ministerstwa Obrony Republiki Słowackiej
Opracowanie własne na podstawie „Rola i miejsce sztabów obrony (głównych) w dowodzeniu siłami zbrojnymi europejskich państw NATO".

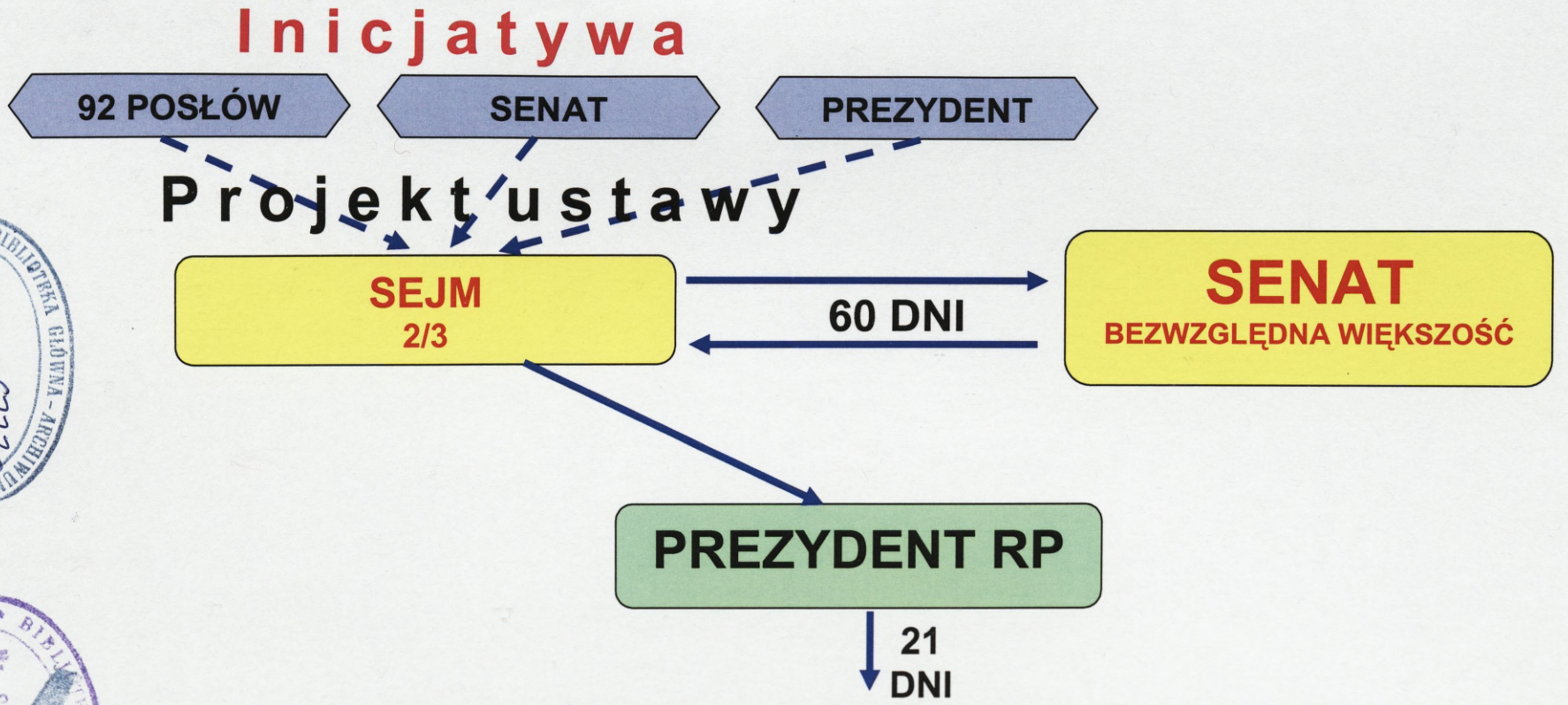
SYSTEMY I OBSZARY FUNKCJONALNE SZ RP

Załącznik Nr 28. Systemy i obszary funkcjonalne Sił Zbrojnych RP
Opracowanie własne.



Załącznik Nr 29. Projekt struktury organizacyjnej ministerstwa Obrony Narodowej
Opracowanie własne.

PROCEDURA ZMIANY KONSTYTUCJI RP



Biblioteka Jagiellońska - Biblioteka Główna - Archiwum Akademii Obrony Narodowej
C730

Załącznik Nr 30. Procedury i tryb dokonywania zmian Konstytucji RP
Opracowanie własne.