

**Uwagi na temat
pozycji Szefa SG WP, jego roli oraz zakresu uprawnień
według wybranych przepisów prawa i ich zmian na przestrzeni czasu**



Actus hominis, non dignitas iudicetur
(Sądzone będą czyny ludzi, a nie ich stanowiska)

Fundacja Ad Arma

www.adarma.pl

Spis Treści:

1.	Uwagi wstępne.....	3
2.	Pozycja Szefa Sztabu Głównego Wojska Polskiego.....	4
3.	Zakres działania Szefa Sztabu Głównego Wojska Polskiego.....	9
4.	Relacja pomiędzy Szefem Sztabu Głównego Wojska Polskiego a Ministrem Obrony Narodowej.....	13
5.	Konkluzja.....	19
6.	Wnioski.....	21
7.	Załącznik nr 1.....	24
8.	Załącznik nr 2.....	25



UWAGI WSTĘPNE

Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 XI 2020 r. (20/MON), przy pomocy którego dokonano zmiany zarządzenia nr 33/MON z dnia 24 VIII 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, stało się katalizatorem szeregu wątpliwości co do organizacji struktur MON i przede wszystkim sposobu kierowania Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Liczne uwagi krytyczne, które odbijają się coraz szerszym echem nie tylko wśród zwykłych obywateli, dziennikarzy branżowych i profesjonalnie zajmujących się wojskowością komentatorów, lecz również zasłużonych i najwyższych rangą żołnierzy, zachęcają do przedstawienia podstawowych wątpliwości oraz odpowiedniego ich przeanalizowania.

Podstawową przy tym zmianą, która uruchomiła liczne zarzuty pod adresem MON, stało się z pozoru „niewinne” wyeliminowanie z treści obowiązującego regulaminu jednego przepisu, dotychczas zawartego w § 7 ust. 2, który stanowił, iż:

2. Szef SG WP kieruje Sztabem Generalnym Wojska Polskiego (Sztab Generalny WP) bezpośrednio oraz poprzez:

1) zastępców Szefa SG WP;

2) kierowników komórek organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP.

Tym, co wysuwa się na pierwszy plan w powstałej dyskusji, jest pytanie o rolę Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w strukturach kierowniczych i dowódczych oraz jego relację do urzędników cywilnych MON; w szerszym zaś kontekście: pytanie o sposób organizacji Sił Zbrojnych RP, który stara się wprowadzić obecna władza polityczna.

Już w tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że gąszcz istniejących przepisów oraz przestrzeni czasowa, na której wprowadzane zmiany rozciągnięto, dla wyczerpania tematu wymagałyby analizy, która z pewnością liczyłaby kilkaset stron, tracąc przy tym przejrzystość i zrozumiałość dla normalnego odbiorcy charakter.

W związku z powyższym uznajemy za najbardziej zasadne, aby ograniczyć się do zbadania podstawowych tendencji w zmianach wprowadzanych w naszych Siłach Zbrojnych i przede wszystkim sprawdzić, jak wygląda obecnie pozycja Szefa SG WP oraz jak zmieniała się ona na przestrzeni ostatnich lat. To zaś, osadzone w kontekście całościowych reform podejmowanych w polskim wojsku, powinno wystarczyć nie tylko dla zrozumienia w jakim naprawdę kierunku podążają zaprowadzane zmiany, ale też ułatwić przewidzenie skutków, jakie ostatecznie proces ten może przynieść.

POZYCJA SZEFA SG WP

Obecność Szefa SG WP w przyjętej w polskim porządku strukturze znajduje umocowanie na poziomie konstytucyjnym, tj. w **art. 134 ust. 3 Konstytucji**, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony”. Treść przepisu przewiduje więc istnienie takiej funkcji, choć wskazany przepis nie dotyczy Szefa SG WP bezpośrednio, ale tylko pośrednio – stanowiąc przede wszystkim wskazanie prerogatywy prezydenta.

Powyższe sprawia, że Szef SG WP nie posiada kompetencji określonych precyzyjnie na poziomie konstytucyjnym (dookreślać powinna je ustawa), chociaż jego bytność z pewnością na Konstytucji się opiera.

Powyższe implikuje, że **Szef SG WP musi być uwzględniony w hierarchii kierowniczej MON i Sił Zbrojnych**. Taką też jego rolę przewidziała ustawa z dnia **14 XII 1995 r.** o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z **pierwotnym** brzmieniem art. 3 ust. 1:

*Art. 3.1. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio **oraz** przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu.*

2. Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzje w sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych, po zasięgnięciu opinii lub na wniosek Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Wskazany przepis eksponował przede wszystkim pozycję Szefa SG WP jako najważniejszego – obok Ministra Obrony Narodowej – podmiotu kierującego działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych. Znaczenie ma przy tym również kolejność, w jakiej poszczególne podmioty zostały wymienione – Szef SG WP wyprzedzał sekretarza, sekretarzy stanu oraz podsekretarzy stanu (czym podkreślono jego rangę i przyznał mu w systemie hierarchicznym rolę).

Zwrócenia uwagi wymaga, że w ust. 1 wskazanego przepisu użyto spójnika „oraz”, który wskazuje w sensie logicznym na koniunkcję, a więc w tym wypadku konieczność łącznego działania przez Ministra wedle dwóch wskazanych w dyspozycji mechanizmów, czyli zarówno bezpośrednio, jak i przy pomocy Szefa SG WP.

Ust. 2 eksponował istotną rolę Szefa SG WP w procesie decyzyjnym co do struktury, organizacji i działania Sił Zbrojnych. Zastosowana konstrukcja wyciągała te ogólne kwestie niejako

„przed nawias” rozwiązań szczegółowych (zakresów kompetencyjnych), określając pozycję Szefa SG WP jako 1) wnioskodawcy oraz 2) głównego opiniodawcy rozwiązań, których zaimplementowanie rozważałoby Ministerstwo.

Taka sytuacja uległa na przestrzeni czasu zmianie. Pierwsza istotna z perspektywy niniejszej analizy modyfikacja została wprowadzona 21 VI 2013 r. Wówczas to – zmieniając redakcyjnie brzmienie ust. 1 – zrezygnowano z dotychczasowego spójnika „**oraz**” i zastąpiono go nowym: „**lub**”. Kolejnym przekształceniom przepis ten poddano 16 XI 2016 r., a swe ostateczne – obowiązujące również w dniu dzisiejszym brzmienie – uzyskał na mocy zmiany z 4 X 2018 r. Obecnie treść komentowanego przepisu przedstawia się w następujący sposób:

*Art. 3.1. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio **lub** przy pomocy:*

1) sekretarza stanu lub sekretarzy stanu;

2) podsekretarza stanu lub podsekretarzy stanu;

3) Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;

4) Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej;

5) Dyrektora Generalnego

[treść dawnego ust. 2 została usunięta]



To co w pierwszej kolejności rzuca się w oczy, to odejście od pierwotnej redakcji przepisu, która eksponowała kierowniczą rolę Szefa SG WP zaraz obok Ministra, na rzecz utworzenia drogi „jedynowładztwu” Ministra. Wskazuje na to pozostawienie Ministra jako jedyne podmiotu wymienionego w zasadniczej treści ust. 1 (przy przeniesieniu pozostałych podmiotów do następujących po sobie kolejno punktów). Determinuje to też zmiana wskazywanego już uprzednio spójnika; wprowadzenie „lub” na miejsce poprzednio zastosowanego „oraz” nie miało tu charakteru wyłącznie „kosmetycznego” i należy traktować to jako przekształcenie o istotnym znaczeniu, bowiem w sensie logicznym „lub” skutkuje możliwością kierowania przez Ministra wyłącznie samodzielnie, wyłącznie przy pomocy innego podmiotu, czy też działanie łączne. W przeciwieństwie więc do poprzednio użytego „oraz” **w obecnej redakcji kierownicza rola Szefa SG WP (w objętych komentowanym przepisem sferach przedmiotowych) nie jest konieczna.**

Jako konkretną degradację w sensie systemowym uznać można też przyjętą w ostatecznym brzmieniu przepisu kolejność, w jakiej pojawiają się pomocnicze podmioty, które mogą (ale – jak już to wskazano – nie muszą) być wykorzystywane do pomocy przez Ministra. W porównaniu z

pierwotną redakcją Szef SG WP został „wyprzedzony” przez wszystkie podmioty, które znajdowały się „za nim”. W obecnej redakcji po Ministrze uwzględniono więc przede wszystkim: sekretarza stanu lub sekretarzy stanu (pkt 1), podsekretarza stanu lub podsekretarzy stanu (pkt 2) i dopiero następnie Szefa SG WP (pkt 3). Szef SG WP obok Dowódcy WOT (pkt 4) zamykają więc klasyfikację, wyprzedzając w tak przyjętej systematyce jedynie Dyrektora Generalnego (pkt 5). Wyraźnie widać, że **Ustawodawca odszedł od pierwotnego modelu i postanowił wyeksponować resortowych urzędników cywilnych, a nie najwyższych dowódców wojskowych.**

Ostatecznie trzeba też zauważyć, że zniknęła wyraźnie zaakcentowana pierwotnie funkcja doradcza (ale też inicjatywna – jako uprawnionego wnioskodawcy) Szefa SG WP wobec Ministra, w kwestiach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych, których to uprawnień w sensie ogólnym został on pozbawiony.

Następnym przepisem, na który w kontekście pozycji Szefa SG WP warto zwrócić uwagę, jest art. 6, którego pierwotna treść brzmiała:

*Art. 6.1. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego **dowodzi** w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju.*

2. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Obecnie (po zmianach wprowadzonych przy pomocy tych samych aktów, które wskazywano poprzednio, tj. ustaw z 2013, 2016 oraz 2018 r.) jego treść doprowadzono do następującej postaci:

*Art. 6. W czasie pokoju **Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych** przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej.*

To co znowu charakterystyczne dla **pierwotnego** brzmienia przepisu, to wyeksponowanie roli Szefa SG WP jako dowódcy Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Został on tam określony bezpośrednio w taki sposób, a redakcja przepisu wskazywała wręcz na jedynie pewną „tytularność” w dowodzeniu Siłami Zbrojnymi przez Ministra. W przeciwieństwie do tak określonej na początku relacji, obecnie przyjęto model, wedle którego to Minister „kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych”, co czyni przy pomocy (a więc nie „poprzez”, czy „za pośrednictwem”) Szefa SG WP.

Ciekawe też, że w pierwotnym brzmieniu odnoszono się do „dowodzenia”, podczas gdy

obecnie mowa jest o „kierowaniu działalnością”. Jest to ewidentne odejście od terminologii wojskowej na rzecz terminologii cywilnej. To niesie za sobą też zmianę merytoryczną, bowiem jeżeli pierwotnie mowa była o „dowodzeniu”, to zastosowana konstrukcja wskazywała niejako samoistnie na Szefa SG WP (Minister nie posiada bowiem co do zasady kompetencji dowódczych w wojskowym znaczeniu tego słowa). Obecne przejście w terminologii do określenia „kierowanie działalnością” skutkuje więc dodatkowo tym, że pojawia się sfera w obszarze Sił Zbrojnych, w której – znów kosztem Szefa SG WP – działać może już bezpośrednio Minister (jako urzędnik cywilny). Zastosowane pierwotnie rozróżnienie czyniło też wyraźną odrębność pomiędzy funkcjami cywilnymi wykonywanymi w Siłach Zbrojnych (co uwzględniał wówczas art. 2 pkt 1 ustawy jako podstawowe uprawnienie Ministra, poprzez zastosowane tam sformułowanie „kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych”), a funkcjami wojskowymi (które wyrażało właśnie wskazane w komentowanym tu przepisie „dowodzenie”, przynależne Szefowi SG WP)¹.

Przyjęta obecnie konstrukcja stanowi więc z jednej strony powielenie uregulowania kompetencji Ministra wyrażonych w innym miejscu oraz reorientację treści przepisu (z dowodzenia na kierowanie), przy jednoczesnym wyeliminowaniu akcentu wojskowego (dowodzenia), który – w ustawie w obecnym brzmieniu – pozostał obecny już nie jako wyodrębniona funkcja (wręcz dystynktywna dla Szefa SG WP), ale jeden z elementów „zakresu działania” Szefa SG WP, który uregulowany został przede wszystkim w art. 8 ust. 1 pkt 1 (choć również znajduje się w art. 7a).

W konsekwencji też dowodzenie Siłami Zbrojnymi, z autonomicznego – obok kierowania nimi – uprawnienia przynależnego Szefowi SG WP, stało się jednym z elementów szeroko rozumianego „zakresu działania” Szefa SG WP. **Można więc w pewnym uproszczeniu przyjąć, że wprowadzona zmiana wpłynęła nie tylko** (w podobny sposób jak poprzednio komentowane już nowelizacje) **na pozycję Szefa SG WP, ale też na samą rolę „dowodzenia”, poprzez przeniesienie punktu ciężkości na sferę uprawnień cywilnych** (za sprawą uwzględnienia „dowodzenia” jako wyłącznie jednej z szeregu sfer z „zakresu działania” Szefa SG WP według obecnego brzmienia art. 8 ust. 1).

W pierwotnej redakcji komentowanego tu przepisu charakterystyczny pozostawał też ust. 2, który określając, że „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego”, miał odpowiednio ogólny charakter, wskazując na „zadania”, które należało odczytywać w kontekście całego art. 6. Ten natomiast – jak już to powyżej wskazano – dotyczył podstawowego uprawnienia Szefa SG WP, czyli dowodzenia Siłami

¹ Oczywiście abstrahując od zapisów takich jak chociażby art. 9 ust. 2 ustawy (do którego odnosimy się zresztą w dalszej części niniejszej analizy). Tu pragniemy podkreślić jedynie, że pierwotnie (w sensie modelowym) uprawnienia w zakresie dowodzenia eksponowano jako przynależne Szefowi SG WP – w przeciwieństwie do obecnej regulacji.

Zbrojnymi.

W najnowszej redakcji art. 6 zrezygnowano z ust. 2, który ostatecznie znalazł się – w nieco zmienionej formie – w art. 8 (jako jego ust. 2) i brzmi obecnie:

Art. 8.2. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz jednostek jemu podporządkowanych, a w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 14, przy pomocy jednostki wskazanej, w drodze decyzji, przez Ministra Obrony Narodowej.

W sensie systemowym więc osłabione zostało znaczenie tego przepisu: raz, ze względu na konieczność interpretowania jego zastosowania w kontekście przede wszystkim art. 8 ust. 1, a dwa, ze względu na zmianę w zakresie samego art. 8 ust. 1, o czym szerzej poniżej.



ZAKRES DZIAŁANIA SZEFA SG WP

Art. 8 określa „zakres działania” Szefa SG WP. W pierwotnej redakcji zawarto 7 punktów, przy pomocy których uregulowano kolejne konkretne sfery działania (pkt. 1-6) oraz wprowadzono ogólną klauzulę kompetencyjną wobec innych zadań „zleconych przez Ministra” albo „wynikających z ustaw i innych przepisów” (pkt. 7). Jednocześnie przypomnieć też należy, że tak określony „zakres działań” nie zawierał w sobie „dowodzenia”, które stanowiło odrębną kategorię o charakterze ogólnym i dystynktywnym dla Szefa SG WP w sensie funkcjonalnym.

Obecna redakcja art. 8 zarzuciła taki sposób uregulowania zakresu działań Szefa SG WP. Wskazanych zostało wprawdzie 14 (a więc więcej) punktów, określających dopuszczalne sfery działania, jednak zrezygnowano z ogólnej klauzuli kompetencyjnej oraz włączono – jako pkt 1 – „dowodzenie” Siłami Zbrojnymi (o czym już była mowa).

Konkretne postanowienia w obu redakcjach (pierwotnej i obecnie obowiązującej) przedstawiają się w następujący sposób:

[Pierwotny] Art. 8. *Do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy:*

- 1) *współuczestniczenie w opracowywaniu koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych i planowanie tego rozwoju,*
- 2) *kierowanie kompleksowym planowaniem mobilizacyjnego i strategiczno-operacyjnego rozwinięcia oraz użycia Sił Zbrojnych,*
- 3) *utrzymywanie w Siłach Zbrojnych 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,*
- 5) *kierowanie szkolnictwem wojskowym w ramach pełnomocnictw udzielonych przez Ministra Obrony Narodowej,*
- 6) *kierowanie programowaniem i planowaniem materiałowo-finansowym w Siłach Zbrojnych,*
- 7) *wykonywanie innych zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej oraz wynikających z ustaw i innych przepisów.*

[Obecny] Art. 8.1. *Do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy:*

- 1) *dowodzenie Siłami Zbrojnymi, z wyłączeniem Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej;*
- 2) *planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych;*

- 3) planowanie organizacji i funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;
- 4) planowanie i organizowanie mobilizacyjnego i strategicznego rozwinięcia Sił Zbrojnych;
- 5) przygotowanie i wyszkolenie Sił Zbrojnych na potrzeby obrony państwa oraz udziału w działaniach poza granicami państwa;
- 6) określenie celów i głównych kierunków w zakresie działalności operacyjnej i szkoleniowej Sił Zbrojnych;
- 7) zapewnienie utrzymania w Siłach Zbrojnych gotowości mobilizacyjnej i bojowej;
- 8) programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych;
- 9) programowanie rzeczowo-finansowe w Siłach Zbrojnych oraz udział w planowaniu wydatków rzeczowo-finansowych;
- 10) planowanie i koordynowanie systemu logistycznego Sił Zbrojnych;
- 11) reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegialnych organach wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- 12) doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej, sekretarzom stanu oraz podsekretarzom stanu w Ministerstwie w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych;
- 13) przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów;
- 14) ochrona obiektów i urzędzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania [dodany ustawą z 8 XII 2017 r., wtedy jako pkt 8].

Wskazać można, że część pierwotnie określonych zakresów działania Szefa SG WP znalazło odzwierciedlenie w zmienionej redakcyjnie formie w aktualnie obowiązujących przepisach, z części zrezygnowano, część zaś dodano (abstrahując od ogólnej klauzuli kompetencyjnej z dawnego pkt. 8).

Obecnie istniejące pkt. 1 i 3 odnoszą się do uprawnień związanych z dowodzeniem Siłami Zbrojnymi, co koresponduje z pierwotnym brzmieniem art. 6 oraz pierwotnym brzmieniem art. 8 pkt 2.

W samym art. 8 zaś ponadto:

- dawny pkt 2 został „rozbity” w obecnie obowiązującym brzmieniu na pkt 2, 4 i 10;
- obecne pkt. 5 i 6 korespondują z dawnym pkt. 4 (który dodatkowo wymieniał jeszcze działalność sportową w Siłach Zbrojnych – czego obecnie nie uwzględniono);
- pkt 7 w aktualnym brzmieniu należy postrzegać w kontekście dawnego pkt. 3;
- obowiązujący pkt 8 odpowiada zakresowi działania wskazanemu w dawnym pkt. 1.

- obecny pkt 9 znajduje swój odpowiednik w dawnym pkt. 6.

Tym, czego nie przewidywał dawny art. 8 są ujęte w obecnie obowiązującym brzmieniu tego przepisu 4 sfery, tj. odpowiednio: „reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegialnych organach wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem” (pkt 11), „doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej, sekretarzom stanu oraz podsekretarzom stanu w Ministerstwie w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych” (pkt 12), „przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów” (pkt 13) oraz „ochrona obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania” (pkt 14).

Spośród dodanych kompetencji nie pojawiły się więc żadne nowe uprawnienia co do kierowania lub dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Szczególnie uderzające, że pkt 12 przewidział swoistą redukcję zakresu działania Szefa SG WP i to w bardzo istotnej sferze. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem, **w zakresie działania Szefa SG WP znajduje się jedynie „doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej, sekretarzom stanu oraz podsekretarzom stanu” w sprawach kluczowych z perspektywy dowodzenia Siłami Zbrojnymi, bo dotyczących ich „ogólnej i operacyjnej działalności”**. Taka konstrukcja pozostaje przy tym w specyficznej relacji do obecnych pkt. 2 i 4, które zakładają planowanie i organizowanie użycia (czy odpowiednio rozwinięcia) Sił Zbrojnych na poziomie strategicznym, tworząc wątpliwość co do faktycznej sfery uprawnionego działania Szefa SG WP. Z jednej więc strony ma być on podmiotem odpowiedzialnym za planowanie i organizowanie użycia Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym pozostawaniu wyłącznie doradcą Ministra i jego urzędników w podobnym (tożsamym?) zakresie (bo jak inaczej traktować sprawy dotyczące „ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych”?). Nie może też pozostać bez komentarza okoliczność, że z takiej regulacji pośrednio wynika, że to **wyłącznie Minister i jego cywilni urzędnicy są właściwi w sprawach ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych**.

Spośród pominiętych zakresów, które w pierwotnym brzmieniu art. 8 były obecne, wskazać można pkt 5 („kierowanie szkolnictwem wojskowym w ramach pełnomocnictw udzielonych przez Ministra Obrony Narodowej”) oraz pkt 7, któremu poświęcić należy nieco większą uwagę. Jak już zostało to wskazane, przepis ten zawierał ogólną klauzulę kompetencyjną wobec innych zadań „zleconych przez Ministra” albo „wynikających z ustaw i innych przepisów” (pkt. 7). Katalog określający zakres działania Szefa SG WP miał więc w pewnym sensie charakter otwarty, tzn. nie był zredagowany w sposób, który rościłby sobie pretensje do stanowienia wyłącznego, kompletnego i zamkniętego spisu możliwego zakresu działania Szefa SG WP. Obecna konstrukcja

zastosowana w art. 8 od takiego rozwiązania odeszła. Uznać w związku z tym należy, że wskazane „zakresy działania” określone w tym przepisie, wyznaczają nieprzekraczalne ramy, których Szef SG WP musi pilnować.



RELACJA POMIĘDZY SZEFEM SG WP A MINISTREM OBRONY NARODOWEJ

Tym, czemu ostatecznie należy się jeszcze bliżej przyjrzeć, jest relacja pomiędzy Ministrem a Szefem SG WP, która wynikać będzie z obecnie obowiązujących przepisów (z których część już wskazywano dla określenia rangi, roli i kompetencji Szefa SG WP, jednak w tym miejscu trzeba będzie je powtórzyć i skomentować z analizowanej teraz perspektywy).

Podstawowym przepisem, na którym (na poziomie ustawowym) w ogóle oparto funkcjonowanie Szefa SG WP (i to od razu w relacji do Ministra) jest art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej:

Art. 3.1. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio lub przy pomocy:

- 1) sekretarza stanu lub sekretarzy stanu;*
- 2) podsekretarza stanu lub podsekretarzy stanu;*
- 3) Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;*
- 4) Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej;*
- 5) Dyrektora Generalnego.*

Ze względu na powyższe przyjąć należy, że kluczową w Siłach Zbrojnych pozostaje rola Ministra Obrony Narodowej, który kieruje ich działalnością (obok kierowania działalnością Ministerstwa) i robi to **bezpośrednio** lub przy pomocy innych wyodrębnionych, a zależnych od siebie organów (urzędników?), wskazanych w pkt. 1-5 – przynajmniej tak podmioty te każe postrzegać logika sposobu regulacji. Stanowi to zarazem podstawowe rozwinięcie postanowień konstytucyjnych, tj. art. 134 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 6, które stanowią odpowiednio:

- 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.*
- 2. W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.*
- 6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określi ustawa.*

Wiodącą rolę Ministra potwierdza dodatkowo art. 2 ustawy, który w katalogu zawierającym

26 punktów (1-22a, w tym 2a, 6a, 15a) wskazuje co konkretnie należy do zakresu działania Ministra; przepis kończy przy tym pkt 23, zgodnie z którym **do Ministra należy „wykonywanie innych zadań wynikających z innych ustaw i przepisów”**, co postrzegać można jako swoistą generalną klauzulę kompetencyjną (zwłaszcza w kontekście treści przywoływanego już powyżej art. 3 ust. 1, o którym dalej będzie jeszcze mowa).

Nasuwa to też oczywiście skojarzenie z art. 8, w którym uregulowano zakres działania Szefa SG WP, wykreślając jednak w obecnym brzmieniu z tegoż przepisu podobną klauzulę, która – jak to już wskazywano – pierwotnie zawierała się w pkt. 7, dotycząc jednak Szefa SG WP.

Warto w tym kontekście przypomnieć też, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy **decyzje Ministra mają moc rozkazu wojskowego** w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, Szefa SG WP nie wyłączając.

Szef SG WP pozostaje organem (urzędnikiem? funkcją? najdokładniej będzie: stanowiskiem służbowym) zależnym i podległym bezpośrednio Ministrowi. Potwierdza to wprost art. 5 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym:



*Art. 5.1. Ministrowi Obrony Narodowej **podlegają bezpośrednio:***

1) Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;

2) (uchylony)

3) (uchylony)

4) Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej.

Zgodnie z art. 6 ustawy w czasie pokoju Minister „kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa SG WP oraz Dowódcy WOT”. Taki zapis należy odczytywać w kontekście wskazanego powyżej art. 3 ust. 1. Powstaje bowiem wątpliwość co do relacji obu tych przepisów względem siebie. Art. 6 stanowi w obecnym brzmieniu swoiste rozwinięcie normy zawartej w art. 3 ust. 1 i posługuje się dość kategorycznym sformułowaniem „kieruje”. Nie ma tu jednak mowy o kierowaniu „poprzez”, czy „za pośrednictwem” (jak było to choćby na gruncie konstytucyjnym, gdzie taką konstrukcją językową posługiwał się art. 134 ust. 2 do określenia relacji Prezydent – Minister), ale ujęto to jako kierowanie „przy pomocy”, co w kontekście zapisów art. 3 ust. 1, tj. dania Ministrowi roli kierowniczej nad Siłami Zbrojnymi „bezpośrednio lub przy pomocy” pozwala za uprawnioną traktować interpretację, zgodnie z którą **dyspozycję z art. 6 Minister może wykonywać (zależnie od swojej woli): bezpośrednio (czyli samodzielnie), wspólnie z Szefem SG WP albo umożliwiając samodzielne działanie Szefowi SG WP.**

Taka interpretacja wynika z tego, że gdyby art. 6 ustawy traktować jako kategoryczne zawężenie kierowania Siłami Zbrojnymi, to czyniłoby to całkowicie nieużytecznym (i tym samym martwym) rozróżnienie pośredniego i bezpośredniego kierowania przez Ministra, zastosowane w art. 3 ust. 1. Przemawiają więc za tym konkretne dyrektywy wykładni (wewnętrzna spójność systemowa i zasada interpretowania przepisów w sposób niesprzeczny, nieprowadzący do luk legislacyjnych oraz nieprowadzący do uznania danych przepisów za zbędne).

Takie postrzeganie art. 6, nakładając nań uprzednio wskazany kontekst (gdzie omawiano jego treść zestawiając jego pierwotną i obecną redakcję), pozwala dodatkowo na poczynienie spostrzeżenia, że przepis, który pierwotnie przewidywał, że Szef SG WP faktycznie dowodzi Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, w obecnej redakcji może być interpretowany w taki sposób, że Szef SG WP zostaje pozbawiony tu jakiegokolwiek istotnej roli, bo – teoretycznie – wszystko postanowi załatwić bezpośrednio Minister.

Taki mechanizm interpretacyjny znaleźć może przy tym jeszcze dalsze zastosowanie, tzn. przez pryzmat konstrukcji z art. 3 ust. 1 (i spójnika „lub”, który obecnie zastąpił dawne „oraz”) postrzegać można (czy wręcz należy) również art. 8, co może powodować spory kompetencyjne.

Innymi słowy: jest do wyobrażenia (na gruncie przepisów skonstruowanych tak jak obecne) sytuacja, w której Minister blokowałby określone działania Szefa SG WP argumentując, że może on podejmować je tylko o tyle, o ile będą mieścić się w katalogu wskazanym w art. 8 oraz jednocześnie nie będą – na zasadzie skorzystania przez Ministra z „bezpośredniego kierowania” – przejęte właśnie do bezpośredniego załatwienia przez Ministra (z czego – założmy – akurat Minister skorzystał). **Czyniłoby to więc art. 8 katalogiem zakresów działania możliwych do podjęcia przez Szefa SG WP o tyle, o ile nie sprzeciwi się temu Minister.**

Istnienie nawet tylko teoretycznie możliwości przyjęcia takiej interpretacji skutkuje tym, że poza faktycznie zidentyfikowanymi ograniczeniami w pozycji i kompetencjach Szefa SG WP (które w porównaniu z zakresem wynikającym z regulacji pierwotnej w obecnym stanie zidentyfikowano), za realną uznać trzeba też możliwość całkowitego zdominowania kierowniczej roli nad Ministerstwem i Siłami Zbrojnymi przez Ministra (kosztem Szefa SG WP), co w skrajnej sytuacji mogłoby prowadzić nawet do pozbawienia Szefa SG WP możliwości jakiegokolwiek działania.

To zmusza do podniesienia wątpliwości również na innym gruncie, bowiem możliwość przejęcia określonych uprawnień Szefa SG WP przez Ministra (na zasadzie forsowania interpretacji wskazanej powyżej), nie znajduje odpowiedniego odzwierciedlenia na gruncie normatywnym co do ponoszenia odpowiedzialności za podjęte działania. **Czy więc (w odpowiednich zakresach) należałoby w związku z tym przyjąć, że – mimo tak przejętych kompetencji – odpowiedzialność spoczywać miałyby na Szefie SG WP?** Istniejąca regulacja i kierunek wprowadzanych zmian budzą więc zastrzeżenia również na tym poziomie i pozostają co najmniej

niejednoznaczne.

Ostatecznie należy uznać za coś wysoce negatywnego istnienie przepisów, które podniesionych tu kwestii jednoznacznie nie rozstrzygają, a wręcz generują możliwość interpretowania obowiązującej regulacji w sposób całkowicie odmienny od przyjętej tradycyjnie praktyki działania w MON i Siłach Zbrojnych. Rzeczony stan sprawia przy tym, że **wystąpienie tak skrajnego sporu kompetencyjnego (jak powyżej nakreślony) zależy w praktyce tylko od tego, czy Minister zechce zacząć taką interpretację omówionych przepisów stosować.**

Podkreślenia wymaga też, że Fundacja nie ma i nigdy nie miała dostępu do dokumentów niejawnych, które z pewnością istnieją i poruszanych tu kwestii – najprawdopodobniej na dużo wyższym poziomie szczegółowości – również dotyczą. Teoretycznie więc mogą (a nawet powinny) istnieć takie akty, które także operują odniesieniami do pozycji Szefa SG WP i mogą traktować ją odmiennie (tzn. w zgodzie z tradycyjną logiką podziału kompetencji).

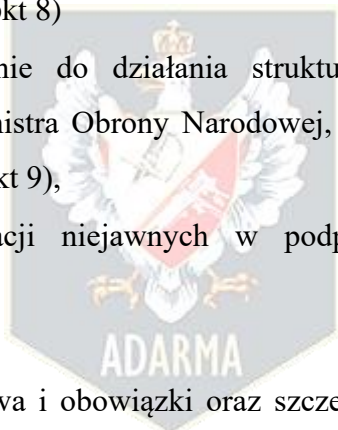
Taki stan w żadnym razie nie rozwiązywałby jednak wskazanego problemu, bowiem analizowane tu akty mają rangę ustawową i wykonawczą, a więc są najwyższymi źródłami prawa (wprost wskazanymi w Konstytucji). Istnienie przeto sprzeczności pomiędzy znaczeniem wyprowadzonym z takich aktów prawnych, a zapisami zawartymi w dokumentach niejawnych (np. szczegółowych zasadach postępowania na wypadek konfliktu zbrojnego), doprowadziłoby tylko do jeszcze większego chaosu, gdzie – znów odwołując się do hipotetycznej możliwości wywołania sporu kompetencyjnego – Minister mógłby postawić żołnierzy przed koniecznością dokonania wyboru, czy wykonają jego polecenia (gdzie powoływałyby się na odpowiednią interpretację ustawy), czy też innego podmiotu (posiadającego uprawnienia wynikające z dokumentów danej sytuacji dedykowanych, lecz niejawnych i niższego rzędu)? Wydaje się przy tym, że hierarchia aktów prawnych wynikająca z Konstytucji stałaby się dominującym probierzem weryfikacyjnym w takim teście posłuszeństwa, co jednocześnie podejmowane działania zupełnie „wyrwałoby” tylko z ram, które w dokumentach niejawnych mogą dla takich ewentualności być nakreślone.

Możliwość zaistnienia takiej sytuacji jest tu tylko sygnalizowana jako pewna figura o charakterze teoretycznym, bowiem nie tylko opiera się na założeniu określonego rozwoju zdarzeń, ale przede wszystkim nie uwzględnia dokumentów niejawnych, których treści – co ponownie podkreślamy – Fundacja nie zna. Niewątpliwie jednak odpowiednio uprawnione podmioty powinny naszym zdaniem nad tą kwestią się pochylić i wykorzystując prawo dostępu do dokumentów niejawnych, podnoszone w niniejszej analizie kwestie wziąć pod rozwagę w swoich opracowaniach.

W tym miejscu przejść trzeba wreszcie na grunt Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (załącznik do zarządzenia nr 33/MON z 24 sierpnia 2015 r. z późn. zm.).

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, Szef SG WP jest to stanowisko kierownicze w MON. Zgodnie zaś z ust. 2 Szef SG WP **odpowiada za osiągnięcie celów i realizację zadań powierzonych przez Ministra** (pkt 1). Oprócz tego wykonuje inne funkcje, określone w kolejnych pkt. (2-10), tj.:

- **ustala cele** dla podległych struktur **na podstawie celów ministra** (pkt 2),
- kieruje działalnością podporządkowanych sobie pionów, w szczególności „podpisuje pisma i podejmuje decyzje w zakresie działalności tego podmiotu” (pkt. 3)
- sprawuje nadzór nad podporządkowanymi sobie, na podstawie odrębnych przepisów, jednostkami organizacyjnymi (pkt 4),
- odpowiada za funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w podległym pionie (pkt 5),
- występuje do organów administracji i podmiotów gospodarczych (pkt 6),
- **z upoważnienia Ministra** wydaje decyzje i postanowienia (pkt 7),
- wykonuje czynności wynikające z odrębnych przepisów wobec określonych żołnierzy czy osób cywilnych z podporządkowanych komórek organizacyjnych i podporządkowanych jednostek organizacyjnych (pkt 8)
- odpowiada za przygotowanie do działania struktur organizacyjnych tworzonych na Stanowisku Kierowania Ministra Obrony Narodowej, na bazie podporządkowanych sobie komórek organizacyjnych (pkt 9),
- zapewnia ochronę informacji niejawnych w podporządkowanych sobie komórkach organizacyjnych (pkt 10).



Ust. 3 stanowi zaś, że „prawa i obowiązki oraz szczegółowy zakres zadań powierzonych Szefowi SG WP określają odrębne przepisy”. Także do odrębnych przepisów odsyła ust. 4 – dla ustalenia jednostek organizacyjnych podporządkowanych bezpośrednio Szefowi SG WP.

Za podstawowe odesłanie we wskazanym powyżej zakresie uznać można art. 8 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, który określa zakres działania Szefa SG WP, czyli sfery i zadania, w których pozostaje on podmiotem kompetentnym i uprawnionym, co omówiono już powyżej (wskazując też na potencjalne zagrożenia związane z interpretacją zawartych tam postanowień).

§ 5 ust. 2 Regulaminu powtarza też (w kontekście art. 3 ust. 1 ustawy), że:

§ 5. 2. *Minister kieruje Ministerstwem i wykonuje swoje zadania bezpośrednio oraz poprzez:*

1) osoby, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2-5 [tu znajduje się też Szef SG WP];

2) kierowników komórek organizacyjnych;

3) pełnomocników i koordynatorów powoływanych odrębną decyzją.

Abstrahując od niedostosowania w tym akcie wykonawczym terminologii do tej przyjętej w ustawie (czyli pozostawienia spójnika „oraz”) warto zwrócić uwagę na to, że **Minister może w wykonywaniu zadań posługiwać się nie tylko podmiotami zajmującymi kierownicze stanowiska w Ministerstwie (czyli również Szefem SG WP), ale oprócz tego także kierownikami komórek organizacyjnych.**

Powyższe sprawia, że – rozważając dalej relację formalną pomiędzy Ministrem a Szefem SG WP – stwierdzić trzeba, iż **Minister może poszczególne działania zlecać kierownikom komórek organizacyjnych tworzącym Sztab Generalny WP, z pominięciem Szefa SG WP.**

Jeżeli na powyższe nałożyć okoliczność, że teoretycznie Minister mógłby sprawy wskazane również w art. 8 ustawy, jako stanowiące zakres działania Szefa SG WP, określić do wykonania zgodnie z logiką zaprezentowanego tu mechanizmu (w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy), to w efekcie Szef SG WP zostałby pozbawiony faktycznego wpływu na działanie Sztabu Generalnego WP.



KONKLUZJA

Tak poprowadzona analiza pozwala wrócić do kwestii, która pierwotnie w ogóle zainspirowała nas do jej przeprowadzenia, tj. do zarządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 XI 2020 r. (20/MON), przy pomocy którego dokonano zmiany wskazanego powyżej Regulaminu, poprzez m.in. usunięcie z § 7 znajdującego się tam do tej pory ust. 2:

§ 7. 1. Szef SG WP wykonuje zadania określone w art. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz wynikające z innych aktów prawnych.

~~**2. Szef SG WP kieruje Sztabem Generalnym Wojska Polskiego (Sztab Generalny WP) bezpośrednio oraz poprzez:**~~

~~**1) zastępców Szefa SG WP;**~~

~~**2) kierowników komórek organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP.**~~

3. Szef SG WP wydaje decyzje, dyrektywy, wytyczne, instrukcje i rozkazy oraz polecenia w sprawach wynikających z zakresu powierzonych mu zadań.

4. Szef SG WP wydaje również, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, decyzje administracyjne w sprawach dotyczących służby wojskowej żołnierzy zawodowych.

5. W razie nieobecności Szefa SG WP jego obowiązki pełni wyznaczony przez niego zastępca Szefa SG WP.

Tym, co w usunięciu wskazanego ust. 2 wydaje się kluczowe – zwłaszcza w kontekście całości przeprowadzonej powyżej analizy – jest usunięcie tym samym nie tylko zapisu o kierowniczej roli Szefa SG WP, ale też możliwości działania Szefa SG WP bezpośrednio. Nie udało nam się przy tym odnaleźć w żadnym z obowiązujących aktów prawnych regulacji, która pozwalałaby na działanie Szefa SG WP inaczej, jak poprzez Sztab, przy czym jak wskazano powyżej – zadania mogą być zlecane z pominięciem Szefa SG WP.

Wskazany przez MON (w odpowiedzi na pojawiające się zarzuty i wątpliwości) § 2 pkt 5 decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 IV 2020 (54/MON) r. określa jedynie, że Szefowi SG WP podporządkowane pozostają określone komórki organizacyjne. Sam przepis brzmi w następujący sposób:

§ 2. Ministerstwem Obrony Narodowej kieruje Minister Obrony Narodowej za pośrednictwem osób zajmujących kierownicze stanowiska Ministerstwa Obrony Narodowej, z zastrzeżeniem § 1, z podporządkowaniem następujących komórek organizacyjnych:

5) Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego – komórki organizacyjne tworzące Sztab

Generalny Wojska Polskiego:

- a) Zarząd Organizacji i Uzupelnień -P1,*
- b) Zarząd Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych -P2,*
- c) Zarząd Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia -P3/P7,*
- d) Zarząd Logistyki -P4,*
- e) Zarząd Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych -P5,*
- f) Zarząd Kierowania i Dowodzenia -P6,*
- g) Zarząd Planowania Rzeczowego -P8;*

Powyższe ma więc wymiar podporządkowania organizacyjnego, co rozumieć można jako tworzenie wspólnej struktury, natomiast **nie wynika z tego uprawnienie do kierowania danymi jednostkami**. Takie uprawnienie wynikało wprost z usuniętego ust. 2, a w chwili obecnej odpowiadającej temu regulacji po prostu nie ma. Mając na uwadze zaś to, co powyżej wskazano dla możliwego zastosowania art. 3 ust. 1 ustawy, w zw. z art. 8 ustawy oraz § 5 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, uznać należy, że **Szef SG WP stracił jedyną wyraźną podstawę do samodzielnego (bezpośredniego) wykonywania działań**, co tyczy się również zadań przekazanych do realizacji (także z jego pominięciem) komórkom organizacyjnym tworzącym Sztab Generalny WP. Jak więc widać, kwestia ta może być postrzegana jako stwarzająca poważne wątpliwości i zastrzeżenia nie tylko co do możliwości kierowania Sztabem Generalnym WP.

Dla zamknięcia prowadzonej tu analizy można w ramach uzupełnienia zaprezentowanego obrazu zachęcić do zapoznania się z zestawieniem prezentującym określone przez Ministra podporządkowanie poszczególnych jednostek Szefowi SG WP na dzień sporządzenia niniejszej analizy (Załącznik nr 2), ze sposobem, w jaki takie podporządkowanie przeprowadzono w przeszłości (Załącznik nr 1 – prezentujący przypadkowo wybrany okres porównawczy, w tym wypadku z 2011 r.).

Uderzają tam zwłaszcza poszczególne miejsca oznaczone przez nas gwiazdkami, które nawet w zakresie podporządkowania poszczególnych jednostek potrafią pomijać Szefa SG WP, co pośrednio zdaje się potwierdzać, że praktykę pomniejszania roli Szefa SG WP w działaniu tym bardziej można uznać za prawdopodobną.

WNIOSKI

Niniejsza analiza nie ma charakteru wyczerpującego, a złożoność podjętej materii uniemożliwia kompleksowe przygotowanie jednoznacznych wniosków o wysokim poziomie szczegółowości. Takie więc kwestie, jak relacja Ministra do odpowiednio: DG RZS, DO RZS, Prezydenta RP itd., czy pytanie o w ogóle podleganie Ministra postanowieniom zawartym choćby w Regulaminie Ogólnym SZ RP, wymagają oddzielnego opracowania.

Niezależnie od tego przeprowadzona tu analiza pozwala jednak zaobserwować, że przynajmniej od 2013 r. (przy znaczącym udziale nowelizacji z 2018 r.) podejmowane były przez czynniki polityczne określone działania, które traktować można jako ukierunkowane na osłabienie pozycji Szefa SG WP przede wszystkim na rzecz Ministra, a w szerszej perspektywie również po prostu pracowników cywilnych MON.

Na gruncie przeanalizowanych przepisów rozmyciu uległy kompetencje Szefa SG WP, a zwłaszcza zakres spraw, w których mógłby czuć się wyłącznie odpowiedzialny, czy też mieć możliwość samodzielnego blokowania albo przynajmniej ograniczania działań podejmowanych przez Ministra. Tego rodzaju funkcje Szefa SG WP zostały zminimalizowane, czy precyzyjniej: ograniczone w taki sposób, że o właściwym zakresie dopuszczalnego ich stosowania decydować może sam Minister.

Jednocześnie zaistniał taki stan legislacyjny, który pozwala na całkowite wyeliminowanie Szefa SG WP od jakichkolwiek faktycznych działań, bez konieczności uciekania się nawet do dodatkowych zmian formalnych; **wydaje się to być możliwe do osiągnięcia przy wykorzystaniu zaledwie określonej interpretacji już wprowadzonych do przepisów zmian, co w konsekwencji taką sytuację czyni zależną tylko od woli Ministra.**

W obecnym stanie prawnym rolę Szefa SG WP ocenić należy jako słabą i w wysokim stopniu zależną od czynników politycznych, co potwierdza informacje od dłuższego czasu docierające do Fundacji z kręgów wojskowych. W osobie Ministra zaś de facto skumulowano uprawnienia kierownicze i pozostałe uprawnienia decyzyjne: zarówno w sprawach dot. Ministerstwa, co i sprawach dot. Sił Zbrojnych. Rola Szefa SG WP pozostaje zaś w praktyce uzależniona od Ministra i sposobu, w jaki będzie on chciał używać (albo nawet zdecyduje, aby nie używać wcale) Szefa SG WP.

Zaprezentowane tu wnioski nie mają na celu formułowania oceny co do zasadności wprowadzania określonych rozwiązań, lecz wyłącznie ich zrekonstruowanie na podstawie obowiązujących i poddanych analizie przepisów prawnych oraz dotychczasowych tendencji legislacyjnych. Model, w którym czynnik cywilny zdecydowanie dominuje, wydaje się być po prostu faktem. Przejawia się to również w technice legislacyjnej, która w coraz wyższym stopniu

bazuje na konstrukcjach i rozumowaniach charakterystycznych znacznie bardziej dla biurokracji, aniżeli dla wojska.

Przykładowo też **zmianami, które podjęto w ostatnim czasie, a które wpisują się w zaprezentowany tu model, pozostaje wprowadzenie do polskiego systemu prawnego** ustawą z dnia 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych **możliwości wykorzystania Sił Zbrojnych RP przez organy cywilne (np. Inspekcję Sanitarną)**, co Fundacja w poświęconej temu zagadnieniu analizie oceniła jako „daleko idące koncesje dla wykorzystywania wojska przez cywilne organy państwowe” (skutkujące również ryzykiem wykorzystania Sił Zbrojnych do celów innych, niż te, dla których istnienie SZ RP obiektywnie znajduje uzasadnienie)².

Znamienne też, że na podstawie zawartych tam przepisów, do ustawy z dnia 5 XII 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprowadzono art. 44a, zgodnie z którym to „**Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji Głównego Inspektora Sanitarnego lub wojewody, na którego obszarze podejmowane są działania (...), pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...)**”, co stanowi zmianę w systemie dowodzenia (poprzez pominięcie Szefów WSzW). Wyposażanie Ministra w określone uprawnienia (kosztem struktur wojskowych) można zaobserwować więc w sposób zdecydowanie szerszy i tym samym uznać wprowadzanie takich zmian za działanie najpewniej przemyślane i celowe (nie wyłączając przepisów, których dotyczy się niniejsza analiza). W sensie systemowym pozostaje to więc spójne z pozycją Szefa SG WP, którą powyżej przyjęto.

Z tej perspektywy spojrzeć można również na dopiero co ujawnioną informację (która „wyciekła” z MON) na temat tzw. „szczepień przeciw COVID-19”, gdzie wydano dokument wewnętrzny, którym poinformowano o „dobrowolnym” realizowaniu szczepień wśród wojskowych w taki sposób, że od przyjęcia zastrzyku z preparatem uzależnione zostało kierowanie w 2021 r. „na kursy i szkolenia, w tym podoficerskie i oficerskie, a także na kursy kwalifikacyjne i doskonalące”, czy wprowadzono zasadę, iż „jedynie żołnierze, którzy poddali się szczepieniu będą mogli w przyszłym roku uczestniczyć w misjach poza granicami kraju oraz będą wyznaczani na stanowiska służbowe poza granicami kraju”. Dodatkową formą „miękkiego przymusu” uczyniono ponadto wykorzystanie poddania się szczepieniom jako kryterium w sporządzanych ocenach służbowych. **Dokument takiej treści – który de facto narzuca przymus poddania się szczepieniom przez żołnierzy, co przyjęto jako decydujące dla możliwości uzyskania awansu w wojsku (czy wręcz**

2 Patrz: Analiza wybranych aspektów ustawy z dnia 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (<https://adarma.pl/wp-content/uploads/2017/03/Analiza-wybranych-aspektow-specustawy-o-koronawirusie-1.pdf>).

normalnego wykonywania służby) – rozesłany został przez Departament Kadr Ministerstwa (a sygnowany przez dyrektora Gabriela Brańkę), a więc **czynnik cywilny**. Taka sytuacja to zaś znów – pomimo tego, że dokument wchodzi w zdecydowanie istotną z perspektywy wojskowej sferę (choćby kwestia misji zagranicznych, czy szkoleń oficerskich) – zupełne pominięcie najważniejszych czynników wojskowych³.

W konsekwencji należy – zdaniem Fundacji – spodziewać się, że **zidentyfikowane mechanizmy będą tylko ulegać pogłębieniu, a struktury wojskowe (w sensie normatywnym) stawać się coraz bardziej uzależnionymi od centralnej administracji rządowej** (czyli centralnego i całkowicie politycznego czynnika cywilnego). Ostatnią zmianę, polegającą na wskazywanym w przeprowadzonej tu analizie wykreśleniu ust. 2 z § 7 Regulaminu, traktować powinno się zatem jako symptom takiej właśnie sytuacji, **co w szerszym kontekście można uznać za wpisujące się w narzucany obecnie nowy model rządzenia państwem** (którego wdrażanie przeobraża dotychczasową strukturę na poziomie wręcz organicznym).



3 Szerzej na ten temat patrz: <https://naszapolska.pl/2020/12/29/dobrowolnosc-szczepien-wojsko-polskie-zamykanie-kariery-dla-niezaszczepionych/>

Załącznik nr 1

W sprawie jednostek podporządkowanych Szefowi SG WP na podstawie decyzji **268/MON** z dnia 13 VII **2011 r.** w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych.

Wykaz jednostek podporządkowanych bezpośrednio Szefowi SG WP

(liczba przed nazwą jednostki określa pozycję porządkową w niniejszym wykazie, a nie w wykazie stanowiącym załącznik do decyzji):

1. Dowództwo Wojsk Lądowych w Warszawie
2. Dowództwo Sił Powietrznych w Warszawie
3. Dowództwo Marynarki Wojennej w Gdyni
4. Dowództwo Wojsk Specjalnych w Krakowie
5. Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych w Warszawie
6. Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia w Warszawie
7. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
8. Szefostwo Inżynierii Wojskowej w Warszawie
9. Szefostwo Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia w Warszawie
10. Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej w Warszawie
11. Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej do Spraw Bezpieczeństwa Lotów w Poznaniu
12. Zespół do Spraw Sytuacji Szczególnych w Warszawie
13. Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe przy Komitetach Wojskowych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej z siedzibą w Brukseli, BELGIA
14. Narodowe Przedstawicielstwo Łącznikowe przy Sojuszniczym Dowództwie Transformacyjnym z siedzibą w Norfolk, USA
15. Polskie Narodowe Przedstawicielstwo Wojskowe przy Naczelnym Dowództwie Sojuszniczych Sił w Europie z siedzibą w Mons, BELGIA
16. Polski Zespół Łącznikowy przy Sojuszniczym Dowództwie Sił Połączonych Brunssum z siedzibą w Brunssum, HOLANDIA
17. Polski Zespół Łącznikowy przy Sojuszniczym Dowództwie Sił Powietrznych Ramstein z siedzibą w Ramstein, NIEMCY
18. Polski Zespół Łącznikowy przy Sojuszniczym Dowództwie Sił Heidelberg z siedzibą w Heidelbergu, NIEMCY
19. Polski Zespół Łącznikowy przy Dowództwie Centralnym USA z siedzibą w Tampa, USA

Załącznik nr 2

W sprawie jednostek podporządkowanych Szefowi SG WP, na podstawie decyzji 173/MON z dnia 20 VII 2018 r. (oraz decyzji o zmianie: 3/MON z 18 I 2019; 39/MON z 15 III 2019; 120/MON z 7 VIII 2019; 168/MON z 23 X 2019; 22/MON z 17 II 2020; 46/MON z 24 III 2020; 57/MON z 23 IV 2020; 96/MON z 17 VII 2020) w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych.

Wykaz jednostek podporządkowanych bezpośrednio Szefowi SG WP

(liczba przed nazwą jednostki określa pozycję porządkową w niniejszym wykazie, a nie w wykazie stanowiącym załącznik do decyzji):

1. Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych w Warszawie
2. Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych w Warszawie
3. Dowództwo Garnizonu Warszawa w Warszawie*
4. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
5. Wojewódzkie Sztaby Wojskowe w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze
6. Biuro Ewidencji Osobowej Wojska Polskiego w Warszawie**
7. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy***
8. Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej do Spraw Bezpieczeństwa Lotów w Poznaniu
9. Zespół do Spraw Służby w Międzynarodowych Strukturach Wojskowych w Warszawie**
10. Zespół Zapewnienia Jakości w Lotnictwie w Warszawie
11. Wojskowe Biuro Łączności w Warszawie****
12. Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe przy Komitetach Wojskowych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej z siedzibą w Brukseli, Belgia
13. Narodowe Przedstawicielstwo Łącznikowe przy Sojuszniczym Dowództwie Transformacyjnym z siedzibą w Norfolk, USA
14. Polskie Narodowe Przedstawicielstwo Wojskowe przy Naczelnym Dowództwie Sojuszniczych Sił w Europie z siedzibą w Mons, Belgia
15. Narodowy Element Wsparcia przy Dowództwie Eurokorpusu w Strasburgu, Francja

[Uwagi:

*** Minister Obrony Narodowej za pośrednictwem Szefa Sztabu Generalnego WP**

**** Szef Sztabu Generalnego WP za pośrednictwem Szefa Zarządu Organizacji i Uzupelnień – P1**

***** Szef Sztabu Generalnego WP za pośrednictwem Szefa Zarządu Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia P3/P7**



Toruń, 30.12.2020