

STANISŁAW KOZIEJ  
ORCID: 0000-0003-2010-3763

# **TRZY DEKADY OBRONNOŚCI III RP: POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA ORAZ POLITYCZNO-STRATEGICZNE KIEROWANIE SIŁAMI ZBROJNYMI RP**

Dokładniejsze analizy ewolucji podstawowych problemów obronności Polski w minionym trzydziestoleciu, ze szczególnym uwzględnieniem polityki i strategii obronnej oraz polityczno-strategicznego kierowania siłami zbrojnymi, warto poprzedzić najbardziej ogólnym spojrzeniem na warunki bezpieczeństwa Polski wynikające z jej geostrategicznego położenia w swoistym „przeciągu” strategicznym między dwoma europejskimi biegunami – Wschodem i Zachodem (wykres 1).

Od zarania dziejów Polska musiała rozwiązywać dylematy tego położenia: za pierwszych Piastów – jak ustrzec się przed wchłonięciem przez Zachód; za Jagiellonów – jak skonsumować potęgę Wschodu; za królów elekcyjnych – jak obronić się przed jednoczesnymi zakusami mocarstw ze Wschodu i Zachodu; pod zaborami – jak nie dać się zgermanizować przez Zachód i zrusyfikować przez Wschód; w okresie międzywojennym – jak przetrwać między dwoma zabójczymi systemami: niemieckim faszyzmem



**Wykres 1**  
**Geostrategiczne położenie Polski**

Źródło: opracowanie własne.

na zachodzie i radzieckim komunizmem na wschodzie; w czasie zimnej wojny – jak nie stać się pobojuwiskiem wojny między Układem Warszawskim a NATO. W okresie pozimnowojennym III Rzeczpospolita miała chwilę wytchnienia od tych dylematów, ale obecnie, wraz z nadejściem ery rywalizacji, a nawet konfrontacji o charakterze drugiej, hybrydowej zimnej wojny między Rosją a Zachodem, znowu wracają wyzwania wynikające z granicznego położenia Polski, tym razem w systemie zachodnim.

Trzy dekady III Rzeczypospolitej to okres bardzo istotnych i ważnych zmian polskiej obronności. Można w nim wyróżnić trzy strategicznie różne etapy:

- lata 90. ubiegłego wieku, które da się określić jako czas **strategicznego usamodzielniania się**, aczkolwiek bez szans na samowystarczalność strategiczną<sup>1</sup>, i budowania tej samodzielności po dekadach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego;
- mniej więcej półtorej dekady XXI w., czas **integracji sojuszniczej** z systemami bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej, w tym uzyskiwania i umacniania w nich pełnej podmiotowości strategicznej przez ugruntowywanie swojej pozycji politycznej w tych strukturach;
- okres **adaptacji strategicznej** do radykalnie nowych warunków bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim, często w literaturze – także na potrzeby tej publikacji – zwanych nową, hybrydową zimną wojną między Rosją i Zachodem, której świadkami jesteśmy zwłaszcza od 2014 r., kiedy wraz z agresją rosyjską na Ukrainę w praktyce zakończyła się „pozimnowojenna pauza polityczno-strategiczna”.

Pierwsze dwie fazy składają się na pierwsze ćwierćwiecze III Rzeczypospolitej i stanowią już zamkniętą całość, z wyraźnie dającymi się nakreślić granicami czasowymi i różnymi warunkami strategicznymi. Faza trzecia natomiast wciąż trwa. I ma też te właściwości, że nie tylko rozpoczęła ją zmiana zewnętrznych warunków strategicznych, lecz także w jej trakcie nastąpiła istotna, wręcz rewolucyjna zmiana w polityce wewnętrznej państwa po wyborach w 2015 r. i dojściu do władzy obozu Prawa i Sprawiedliwości (PiS).

## POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA W PIERWSZYM ĆWIERĆWIECZU III RP (LATA 1989–2015)

### Wybijanie się na samodzielność strategiczną (1989–1999)

Głównym wyzwaniem w pierwszym okresie po odzyskaniu pełnej suwerenności państwowej było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych narzucanych z zewnątrz, i zainicjowanie renesansu

---

<sup>1</sup> Samodzielność strategiczna rozumiana jest tutaj jako zdolność do suwerennego, politycznie samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach strategicznych; samowystarczalność strategiczna zaś to zdolność do zapewniania bezpieczeństwa własnymi siłami i zasobami, bez konieczności wsparcia innych podmiotów strategicznych. Od lat 90. ubiegłego wieku Polska samodzielnie podejmuje strategiczne decyzje dotyczące bezpieczeństwa, ale nie jest samowystarczalna w ich realizacji.

pełnowymiarowej, kreatywnej i narodowej kultury strategicznej, w punkcie wyjścia opartej na identyfikacji i uwzględnianiu własnych interesów narodowych. Warto podkreślić, że Polska niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego nie miała własnej, narodowej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności, co najwyżej dostawała wskazania do wdrażania postanowień dokumentów doktrynalnych Układu.

Pierwsza w niepodległej Polsce strategia w postaci doktryny obronnej z 1990 r. nie była udana. Stanowiła typową koncepcję okresu przejściowego, a nawet wręcz krótkotrwałej chwili przejściowej. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Dopiero po trzech latach samodzielności, w 1992 r., sformułowano w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 r.<sup>2</sup> Przyjęte w niej oceny radykalnie zmienionego środowiska bezpieczeństwa, także zagrożeń, były typowe dla tamtego okresu przełomu strategicznego, w tym w znacznym stopniu zbieżne z ocenami, jakie uwzględniono rok wcześniej w nowej koncepcji strategicznej NATO.

Najogólniej rzecz biorąc, myśl przewodnia polskiej obronności zakładała w tym czasie skoncentrowanie się przede wszystkim na bieżącym neutralizowaniu potencjalnych źródeł zagrożeń: na drodze dyplomatycznej i przez rozwijanie maksymalnie przyjaznych stosunków politycznych i wojskowych ze wszystkimi sąsiadami. W razie konfliktu na niewielką, lokalną skalę Polska miała poradzić sobie z nim samodzielnie i zlikwidować go w jak najkrótszym czasie, tak aby nie dopuścić do przerodzenia się go w długotrwały i wyniszczający kryzys z możliwością negatywnych konsekwencji ewentualnego przypadku „faktów dokonanych”. W razie wojny na dużą skalę, z przeważającym przeciwnikiem, zakładano zorganizowanie jak najdłuższego oporu regularnego i nieregularnego, z ewentualnością działania „państwa podziemnego” na terenach okupowanych włącznie, aby zyskać czas i dostarczyć argumenty dla uzyskania ewentualnego wsparcia w postaci międzynarodowej interwencji.

### **Integracja strategiczna z Zachodem**

Główną treścią drugiej fazy rozwoju polskiej polityki obronnej stały się z jednej strony transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do warunków członkostwa w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w tych strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do polskich interesów. Warto zauważyć jakościową zmianę podejścia do członkostwa w NATO: w pierwszej fazie traktowano je jako cel sam w sobie, w drugiej – jako instrument służący lepszej realizacji narodowych interesów.

---

<sup>2</sup> *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1992, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_RP\\_z\\_92\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_RP_z_92_r.doc) (dostęp: 24.03.2020).

W koncepcji strategicznej po wstąpieniu do NATO<sup>3</sup> założono, że w razie lokalnego konfliktu zbrojnego Polska powinna być gotowa do jak najszybszego odparcia agresji posiadanymi siłami – nawet mimo ograniczonego i ze względu na obiektywne nie natychmiastowego udziału sojuszniczych sił lądowych. Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzałaby ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od samego początku miałyby działać w operacjach połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwinięte zawczasu w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojuszniczych planów operacyjnych, tzw. planów ewentualnościowych. Polska jako pierwsza z nowo przyjętych państw członkowskich uzyskała taki plan, do którego potem dołączono plany ewentualnościowe krajów bałtyckich.

Jeśli zaś chodzi o praktykę strategiczną, to po wstąpieniu do NATO Polska od razu zaangażowała się w pierwszą w historii interwencję zbrojną poza obszarem traktatowym – na Bałkanach w 1999 r. Dwa lata później Sojusz wykonał kolejny historyczny krok: po raz pierwszy zastosował artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 r. Nie było to dobre doświadczenie. W istocie zaistniało tylko w sferze werbalnej, bez większych działań NATO jako takiego. Dla Polski był to bardzo niepokojący sygnał.

Kolejna ważna próba Polski jako członka NATO to udział w operacji wojennej w Afganistanie. Razem z sojusznikami wpadliśmy tam w bardzo niebezpieczną pułapkę strategiczną. Jej istota wywodzi się z genezy operacji: wojsko miało mandat operacji stabilizacyjnej, a przyszło mu prowadzić najwyklejszą wojnę, w której potrzebne są zupełnie inne zasady i procedury. Jedną z wielu konsekwencji tej rozbieżności i wzajemnych sprzeczności bezpośrednio dla Polski było nieszczęśliwe zdarzenie pod Nangar Khel, w wyniku którego polski żołnierz po raz pierwszy w dziejach został oskarżony o zbrodnię wojenną. Warto podkreślić konsekwentne zabiegi Polski o racjonalizację afgańskiej strategii podjęte przez prezydenta Bronisława Komorowskiego od jego pierwszego spotkania z ówczesnym sekretarzem generalnym NATO Andersem Rasmussenem.

Najważniejszym wydarzeniem analityczno-koncepcyjnym w omawianym okresie był pierwszy w Polsce *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego*. Jego rekomendacje złożyły się na koncepcję, która określona została jako **doktryna Komorowskiego** i która stanowiła fundament rozpoczynających się prac nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego. Główne założenia doktryny Komorowskiego sprowadzały się do czterech fundamentalnych punktów<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_Obronna\\_RP\\_z\\_2000\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_Obronna_RP_z_2000_r.doc) (dostęp: 10.03.2019).

<sup>4</sup> *Wybrane dokumenty oraz opracowania wydane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010–2015*, BBN, Warszawa 2015, s. 96–98, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/WYBRANE\\_DOKUMENTY\\_ORAZ\\_OPRAWOWANIA\\_WYDANE\\_PRZEZ\\_BIURO\\_BEZPIECZENSTWA\\_NARODOWEGO\\_W\\_LATACH\\_2010-2015.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/WYBRANE_DOKUMENTY_ORAZ_OPRAWOWANIA_WYDANE_PRZEZ_BIURO_BEZPIECZENSTWA_NARODOWEGO_W_LATACH_2010-2015.pdf) (dostęp: 10.03.2019).

Po pierwsze, należy przenieść strategiczne priorytety Polski z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony państwa.

Po drugie, własny potencjał obronny stanowi główny filar oraz gwarancję bezpieczeństwa. Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające, ale podstawą są własne zdolności obronne.

Po trzecie, z racji pozycji państwa granicznego specjalizacją Polski w NATO i UE powinny być, oprócz zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach „trudnokonsensusowych”, to znaczy takich, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty z terminowym uzyskaniem konsensusu co do celu, charakteru i skali reakcji.

Po czwarte, Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do potrzeb własnych interesów strategicznych.

Z takim systemowo określonym fundamentem strategicznym Polska weszła w niebezpieczny okres zmiany strategicznej w środowisku bezpieczeństwa, jaką spowodowała rosyjska agresja na Ukrainę. Rozpoczął się etap adaptacji strategicznej Polski do warunków nowej zimnej wojny.

### **Adaptacja strategiczna do warunków nowej zimnej wojny**

Po rosyjskiej aneksji Krymu i agresji na wschodnią Ukrainę można już z pełnym uzasadnieniem twierdzić, że na wschodzie obszaru euroatlantyckiego trwa druga, hybrydowa zimna wojna między Rosją a Zachodem. Inna pod względem metod niż tamta klasyczna z XX w., ale tożsama co do istoty, jaką jest konfrontacja polityczna między dwoma stronami, mogącymi się wzajemnie zniszczyć w razie wojny „gorącej” między nimi, w której to konfrontacji używa się także środków przemocy, w tym sił zbrojnych, ale poniżej progu otwartej, regularnej agresji. Obecnie w stosunkach bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem mamy całą gamę neozimnowojennych zagrożeń i różnych rodzajów ryzyka: od bieżącej presji polityczno-strategicznej przez groźbę interwencji podprogowej i ograniczonego konfliktu zbrojnego aż do możliwości wybuchu wojny na pełną skalę. Szczególną cechą drugiej zimnej wojny jest nasilenie w niej potencjalnych i realnych form przemocy hybrydowej.

W tej konfrontacji Rosja do tej pory ma przewagę nad Zachodem wynikającą głównie z większej swobody decyzyjnej i szybkości działania. Jest bowiem jednolitym podmiotem politycznym, a tym samym decyzyjnym, NATO i UE zaś są podmiotami zbiorowymi, w których decyzje zapadają na zasadzie konsensusu. Wymaga to wypracowania nie tylko wspólnej decyzji, lecz także najpierw wspólnej oceny zaistniałej sytuacji. Metody hybrydowe bardzo to utrudniają. Skrytość, niejednoznaczność, różna skala i charakter presji na poszczególne państwa i różnice wewnątrzpolityczne itp. sprawiają, że NATO stoi w obliczu działania w sytuacjach, w których osiągnięcie konsensusu może być trudne, opóźniać się, a niekiedy wręcz okazać się niemożliwe. Trudności te, dające przewagę Rosji, występują zwłaszcza

w przypadku ewentualnej agresji podprogowej, a niekiedy także agresji ograniczonej. Im wyższa skala agresji, tym większe prawdopodobieństwo, że NATO zareagowałoby szybko i jednolicie. Taki charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa na styku Rosji z Zachodem stawia szczególne wymagania dla państwa granicznego, jakim jest Polska.

Bezpośrednią koncepcyjną odpowiedzią na neozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa Polski była *Strategia bezpieczeństwa narodowego* przyjęta w 2014 r.<sup>5</sup> Strategia ta określa interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wskazuje optymalne sposoby ich realizacji przez wykorzystanie wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ustalenia strategiczne są zbieżne ze strategiami NATO i UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi wyznaczającymi kierunki wieloletniego rozwoju państwa.

W odniesieniu do środowiska bezpieczeństwa w strategii podkreśla się, że w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko pojawienia się konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym mogących angażować ją pośrednio lub bezpośrednio w wymiarze niemilitarnym i militarnym. Zagrożenia militarne mogą przybierać formę kryzysu i wojny, tj. konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę. Wskazuje się, że na bezpieczeństwo w Europie negatywnie rzutuje odbudowywanie mocarstwowości Rosji kosztem jej otoczenia oraz nasilanie się jej konfrontacyjnej polityki, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu.

Działania strategiczne (strategia operacyjna) obejmują trzy priorytety polityki bezpieczeństwa<sup>6</sup>:

- zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione (sytuacje trudnokonsensusowe);
- wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji z partnerami w regionie;
- selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej realizowanych na podstawie norm prawa międzynarodowego i mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń oraz ich wspieranie, reagowanie na zaistniałe kryzysy, jak również przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu się.

Z kolei podstawowym założeniem koncepcji działań przygotowawczych (strategii preparacyjnej) jest właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych.

<sup>5</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 27.

System bezpieczeństwa narodowego definiuje się jako siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym zakresie, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)<sup>7</sup>. Działania na rzecz utrzymania potrzebnego systemu bezpieczeństwa narodowego powinny się koncentrować na trzech priorytetach preparacyjnych<sup>8</sup>:

- stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych),
- powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

W zakończeniu wskazuje się podmioty odpowiadające za realizację postanowień strategii, są nimi ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, w których właściwościach pozostają sprawy bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z obowiązującym narodowym systemem planowania strategicznego zadania ujęte w *Strategii bezpieczeństwa narodowego* powinny być rozwijane w *Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej* oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego*, a ich weryfikacja, a także wypracowanie propozycji aktualizacji, ma się odbywać m.in. w ramach *Strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego*.

## POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA W LATACH 2015–2019

Rozpatrywanie spraw bezpieczeństwa narodowego po przełomie politycznym w 2015 r. z uwzględnieniem potrzeb strategicznej adaptacji do warunków nowej zimnej wojny należy rozpocząć od najważniejszej konstatacji, że w tej dziedzinie zerwana została ciągłość strategiczna państwa. Strategia z 2014 r. nie doczekała się realizacji.

### Koncepcja strategiczna

Na poziomie strategicznym w ogóle po zmianie kursu politycznego nastąpił ryzykowny okres kierowania sprawami bezpieczeństwa na podstawie decyzji *ad hoc*, krótkodystansowych, bez koniecznej analizy i uwzględniania perspektywicznych potrzeb bezpieczeństwa i konsekwencji podejmowanych decyzji doraźnych. Co prawda w MON przeprowadzono *Strategiczny przegląd obronny*, którego rezultaty ogłoszono w 2017 r.<sup>9</sup>, ale był on oderwany od całego systemu planowania strategicznego w państwie oraz oparty na bardzo kontrowersyjnych, nawet w obozie rządzącym, doktrynalnych założeniach politycznego kierownictwa resortu (minister Antoni Macierewicz został na początku 2018 r. zdymisjonowany). Doprowadziło

<sup>7</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>9</sup> *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa, maj 2017 r., [https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka\\_bezpieczenstwa/2017/06/Koncepcja\\_Obronna\\_RP.pdf](https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2017/06/Koncepcja_Obronna_RP.pdf) (dostęp: 10.06.2019).

to np. do bardzo negatywnego dla sił zbrojnych porzucenia zasady prymatu jakości nad ilością, zniszczenia jednego z najważniejszych priorytetów modernizacyjnych, jakim jest wyposażenie wojska w śmigłowce, poważnego opóźnienia innego, tzn. obrony przeciwrakietowej, a także wdrażania nadzwyczaj kontrowersyjnej, zideologizowanej koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej.

Szczególnym wyrazem ryzyka strategicznego jest także myślenie o obronie państwa z naruszeniem podstawowych zasad sztuki wojennej. Nie ulega wątpliwości, że głównymi przewodnimi celami strategicznego planu obrony Polski jako członka NATO – ale także w ewentualnym czarnym scenariuszu samodzielności polityczno-strategicznego (autarkii strategicznej) – powinny być: nie dać się szybko pokonać i prowadzić jak najdłużej regularne i nieregularne działania zbrojne, by zyskać jak najwięcej czasu albo na sojuszniczą pomoc, albo na przejście do podziemnego zbrojnego ruchu oporu w razie okupacji całego terytorium lub jego części<sup>10</sup>. Tymczasem obserwujemy preferowanie koncepcji obrony frontalnej, osłabianie sił drugiego rzutu niezbędnych do prowadzenia właściwszej w naszych warunkach obrony przestrzennej (głębokiej), stawianie na rolę oporu Wojsk Obrony Terytorialnej zamiast na zdolności informacyjne, siłę ognia i mobilność wojsk operacyjnych.

### Sojuszniczy wymiar polityki obronnej

Sytuację bezpieczeństwa państwa dodatkowo komplikuje poważne pogorszenie stosunków z innymi państwami, zwłaszcza sojusznikami w Unii Europejskiej i ze strukturami europejskimi, co grozi izolacją, a co najmniej peryferyzacją Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego<sup>11</sup>. Jest to bardzo niebezpieczna perspektywa znalezienia się w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, ze zwiększonymi w niej niewątpliwie wpływami Rosji.

Na uwagę zasługują cztery aspekty tej polityki: członkostwo w NATO i UE, sojusz z USA oraz partnerstwa regionalne.

W odniesieniu do polityki sojuszniczej w NATO warto podkreślić słuszną kontynuację kursu strategicznego mimo werbalnego krytykowania swoich poprzedników. Tutaj ciągłość strategiczna została zachowana. Polska cały czas uświadamia sojusznikom wagę zagrożenia rosyjskiego, zabiega o wzmocnienie wschodniej flanki, w tym zwiększenie obecności wojsk amerykańskich, utrzymuje się w czołówce państw NATO w wydatkach na obronę. Jednocześnie „ekstrawagancja” ministra obrony narodowej jednak nadwyreżyła polską markę w NATO. Szokujące włamanie się do siedziby Centrum Kontrwywiadu NATO było kompromitacją, a liczne obrażanie sojuszników (widelce, Mistrale, reparacje itd.) podważyło wiarygodność władz politycznych odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Mini-esej o obronie. Jak bronić Polski? Raczej nie tak, jak myślał do tej pory* MON, 10.01.2018, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/01/Esej-o-obronie10.01.pdf> (dostęp: 24.03.2020).

<sup>11</sup> Symbolem tego skłócenia stała się słynna wypowiedź polskiego ministra obrony narodowej w Sejmie o rzekomym odstąpieniu przez Francję Rosji za pośrednictwem Egiptu okrętów Mistral za jednego dolara.



Zdecydowanie krytycznie należy ocenić polską politykę bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Eurosceptycyzm jest dominującą doktryną także w sprawach bezpieczeństwa, w tym obrony. Polska jest w sporze o praworządność z instytucjami UE, skłócona politycznie z głównymi państwami UE – Niemcami i Francją (Trójkąt Weimarski praktycznie nie istnieje), utraciła możliwość wpływania na decyzje unijne, marnując w ten sposób wypracowaną przez piętnastolecie członkostwa w UE międzynarodową podmiotowość w tej organizacji. Osłabianie integracji europejskiej przez Polskę grozi jej osamotnieniem strategicznym. A osłabianie swojej pozycji w UE oznacza jednocześnie osłabianie jej także w NATO. Gdyby Polska znalazła się na peryferiach UE, z pewnością w krótkim czasie stałaby się również w NATO członkiem drugiej kategorii.

Na pierwszym miejscu obecny obóz polityczny postawił partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. Ten priorytet realizowany jest jednak w bardzo nieumiejętny sposób, coraz bardziej uzależniający Polskę od wielkiego mocarstwa o interesach globalnych (realizacja koncepcji tzw. bandwagoningu). Szczególnie negatywnym skutkiem takiej polityki jest wchodzenie razem z USA w coraz większy konflikt z sojusznikami europejskimi. Do tego Polska traktowana jest przez USA instrumentalnie – jako usługodawca polityczny (by podać tu przykład kontrowersyjnej konferencji bliskowschodniej) oraz przedmiot ekspansji ekonomicznej (kupiec uzbrojenia, odbiorca gazu itd.). Obecne władze nie potrafią optymalnie wykorzystać faktu, że w interesie strategicznym USA, z uwagi na ich zmagania polityczne z Rosją oraz znaczenie Bliskiego Wschodu, jest amerykańska obecność w Europie Środkowej, zwłaszcza w Polsce.

Regionalnie Polska w ostatnich latach utraciła swą rolę ważnego uczestnika w polityce wschodniej naszych zachodnich sojuszników i tym samym w kształtowaniu bezpiecznego środowiska bezpieczeństwa. Skłócenie z Ukrainą i nie najlepsze relacje z Litwą w tym nie pomagają. Postawienie na bliski sojusz z Węgrami nie daje wartości strategicznych. Grupa Wyszehradzka raczej stała się organizacją skupiającą niechętnych integracji europejskiej. Inicjatywa Trójmorza generuje ryzyko dla integracji europejskiej i jest instrumentalnie wykorzystywana przez USA do przeciwstawiania Europy Środkowej i Wschodniej Europie Zachodniej.

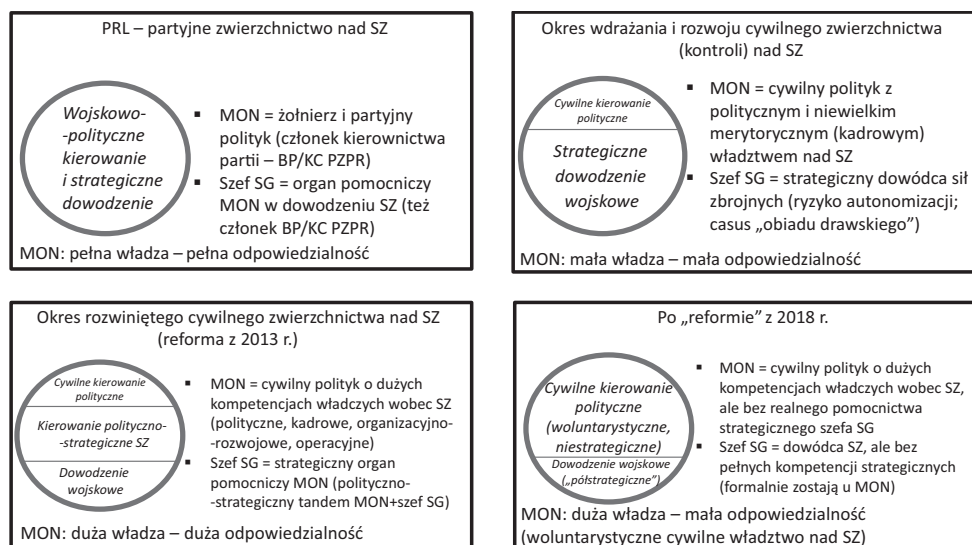
## **POLITYCZNO-STRATEGICZNE KIEROWANIE OBRONNOŚCIĄ**

Jednym z ważnych wymiarów ustrojowej transformacji po 1989 r. stało się wprowadzenie cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa (cywilnej i demokratycznej kontroli) nad siłami zbrojnymi przez władze państwa (prezydent, Rada Ministrów, premier, minister obrony narodowej). Kontrola cywilnych władz państwa nad wojskiem przeszła w Polsce istotną ewolucję na przełomie XX i XXI w. (wykres 2). W czasach PRL zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawowała partia, a cały system kierowania i dowodzenia miał jednolity, polityczno-wojskowy charakter (kierowanie polityczne było jednocześnie dowodzeniem wojskowym): ministrem obrony narodowej był żołnierz i jednocześnie

członek kierownictwa partii, a szef Sztabu Generalnego był jego organem pomocniczym w dowodzeniu siłami zbrojnymi. Minister obrony narodowej miał więc pełnię władzy polityczno-dowódczej nad wojskiem i ponosił za nie całkowitą odpowiedzialność.

Po przełomie ustrojowym skończyło się partyjne zwierzchnictwo nad armią, ale początkowo ministrami obrony narodowej byli nadal wojskowi (gen. Florian Siwicki, adm. Piotr Kołodziejczyk – już jako były wojskowy), którzy dowodzili siłami zbrojnymi. Gdy pojawili się cywilni ministrowie i rozpoczęło się wdrażanie cywilnej kontroli nad armią na poziomie Ministerstwa Obrony Narodowej, wystąpił problem rozdziału kierowania polityczno-strategicznego od dowodzenia wojskowego. Ówczesny szef Sztabu Generalnego, gen. broni Tadeusz Wilecki, niejako w sposób naturalny, przy wsparciu prezydenta Lecha Wałęsy (co było jednym z przejawów trwającej wtedy kompetencyjnej i politycznej walki między prezydentem a rządem) i w warunkach ustrojowych „małej konstytucji”, przejął praktyczne dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP od ministra obrony narodowej, który je zgodnie z prawem nadal sprawował. Ten stan został usankcjonowany w ustawie o urzędzie MON z 1995 r.

W istocie minister obrony narodowej w tym modelu kierowania i dowodzenia został przez szefa Sztabu Generalnego niejako ubezwłasnowolniony w wykonywaniu swej ustawowej funkcji kierowania siłami zbrojnymi. Sytuacja ta była na tyle nienaturalna i dla politycznych zwierzchników trudna z uwagi na jej



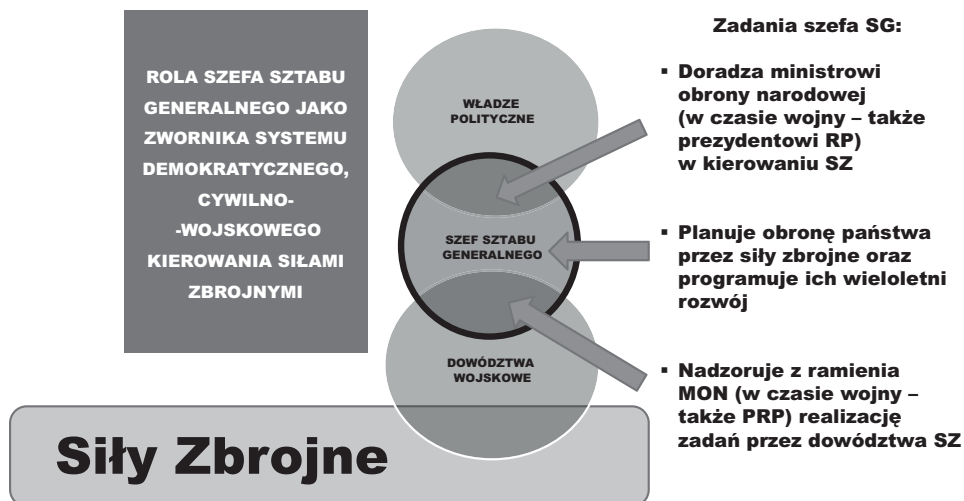
## Wykres 2

### Ewolucja systemu politycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi na przełomie XX i XXI w.

Źródło: opracowanie własne.

Decydnicy	Decyzja	Decydnicy	Decyzja	Decydnicy	Decyzja	Decydnicy	Decyzja	Decydnicy	Decyzja	Decydnicy	Decyzja						
A. Kwaśniewski/ Z. Okoński, S. Dobrzański, J. Onyszkiewicz, B. Komorowski	Ustawa o urzędzie MON, 14.12.1995 r.	A. Kwaśniewski/ J. Szmajdziński	Decyzja 53/MON, 3.03.2005	L. Kaczyński/ R. Sikorski	Decyzja 83/MON, 15.03.2006	L. Kaczyński/ R. Sikorski	Decyzja 281/MON, 19.07.22006	L. Kaczyński/ A. Szczygło	Decyzja 104/MON, 7.03.2007	L. Kaczyński/ A. Szczygło	Decyzja 509/MON, 6.11.2007	L. Kaczyński/ B. Komorowski/ B. Klich	Decyzja 554/MON 6.12.2007 oraz 246/MON 7.07.2010	B. Komorowski/ T. Sieniński	Ustawa o zmianie ustawy o urzędzie MON, 21.06.2013	A. Duda/ M. Błaszczak	Ustawa o zmianie ustawy o urzędzie MON, 4.10.2018
<b>SKiD</b>	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	MON Szeff SG DSOW DPOW DWOW DKOW DWL/OP DMW	

**Wykres 3**  
**Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi na przełomie XX i XXI w.**  
 Źródło: opracowanie własne.



#### Wykres 4

#### Rola szefa Sztabu Generalnego w kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne.

nieadekwatność do systemu państwa demokratycznego według reguł konstytucji z 1997 r., że zaczęto poszukiwać sposobów zmiany takiego rozwiązania (wykres 3).

Wszystkie próby podejmowane w tym kierunku przez kolejnych ministrów obrony narodowej były jednak niezgodne z regulacją ustawową, wedle której to szef Sztabu Generalnego dowodzi w imieniu ministra siłami zbrojnymi. Dopiero minister Tomasz Siemioniak z prezydentem Bronisławem Komorowskim wprowadzili ustawowo, a nie tylko administracyjnie, zmiany w systemie kierowania i dowodzenia. Rozdzielili funkcje planowania i nadzoru od bezpośredniego dowodzenia i przywrócili klasyczną rolę szefa Sztabu Generalnego jako pomocnika władz państwowych w polityczno-strategicznym kierowaniu siłami zbrojnymi, rolę swego rodzaju zwornika całego systemu na styku kierowania i dowodzenia (wykres 4).

Po 2015 r. nastąpiły istotne zmiany w kierowaniu obronnością przez władze państwa, z tym że warto odnotować znaczącą sprzeczność między programem wyborczym rządzącej partii a jej praktyką w tym zakresie po objęciu władzy<sup>12</sup>. Dotyczy to właśnie **cywilnej kontroli nad armią** i roli najwyższego organu strategicznego, jakim jest Sztab Generalny, a także bezpośredniego podporządkowania dowództw wojskowych ministrowi obrony narodowej. W tej sprawie w programie PiS z 2014 r. stwierdzono: „Będziemy dążyć do urzeczywistnienia cywilnej

<sup>12</sup> Ma to być może związek z radykalną zmianą pierwotnych planów co do obsady stanowiska ministra obrony narodowej (w okresie kampanii wyborczej miał nim być Jarosław Gowin, po wyborach ministrem został Antoni Macierewicz).

kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Wymaga to zmiany struktury i podporządkowania Sztabu Generalnego WP. Organowi temu zostaną powierzone, zgodnie ze sprawdzonymi doświadczeniami państw zachodnioeuropejskich, zadania o charakterze planistycznym i doradczym wobec Ministra Obrony Narodowej, a nie o charakterze dowódczym. Zadania szkoleniowe zostaną powierzone dowództwom poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, a kompetencje operacyjne – dowództwom łączonych operacji. Struktury dowódcze będą podlegać bezpośrednio ministrowi”<sup>13</sup>.

Praktyka obozu rządzącego po zwycięstwie wyborczym poszła natomiast w zupełnie innym kierunku (tak samo ministrem obrony narodowej został kto inny, niż zapowiadano to w kampanii wyborczej). Po trzech latach przygotowań w 2018 r. przeprowadzono nowelizację ustawową, w wyniku której rola szefa Sztabu Generalnego wróciła znowu do modelu z początkowego okresu kształtowania się cywilnej władzy nad armią, ale przy jednoczesnym – co należy mocno podkreślić – utrzymaniu poważnie zwiększonych od tamtego czasu (co typowe dla państw o systemach demokratycznych), dużych kompetencji władz cywilnych (MON i prezydenta) w kierowaniu siłami zbrojnymi i obroną państwa. Szef Sztabu Generalnego w praktyce przejmuje obowiązki dotychczasowego dowódcy generalnego, tracąc jednocześnie realne możliwości bycia obiektywnym strategicznym organem pomocniczym w kierowaniu obronnością przez władze cywilne państwa, czyli abdykując z dotychczasowej roli swego rodzaju nieformalnego szefa Sztabu Obrony Państwa.

W systemach demokratycznych kompetencje cywilnych władz państwa dotyczące wojska są bardzo szerokie i w istocie bez przerwy się poszerzają (wystarczy spojrzeć np. na uprawnienia prezydenta, sekretarza obrony czy Kongresu w USA). Także w Polsce zwierzchnictwo cywilne nad armią to obecnie nie tylko sprawy formalne, reprezentacyjne ani jedynie kompetencje finansowe, kadrowe, wychowawcze lub międzynarodowe – jak było w latach 90., w początkach kształtowania się cywilnej i demokratycznej kontroli nad wojskiem. Są to potężne kompetencje strategiczne dotyczące bieżącego funkcjonowania sił zbrojnych, ich przyszłościowego rozwoju, organizacji, uzbrojenia oraz planów ich operacyjnego użycia w razie wojny, a nawet (co nie jest oczywiście najlepsze) wręcz taktycznych kwestii, np. w misjach międzynarodowych. Bez fachowego wsparcia wojskowo-strategicznego władza cywilna jest niejako skazana na decyzje podejmowane wedle własnego wyobrażenia, samowolne, na kierowanie się własnym widzimisię. Stanowi to bardzo niebezpieczne dla państwa i sił zbrojnych ryzyko woluntaryzmu w cywilnym zwierzchnictwie nad wojskiem<sup>14</sup>. Tego typu woluntarystyczny styl kierowania wojskiem mogliśmy obserwować zwłaszcza w latach 2015–2017 w wykonaniu

<sup>13</sup> *Program Prawa i Sprawiedliwości, 2014*, s. 163, <http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd-7dba8c1e567fe729741baaaf33.pdf> (dostęp: 12.03.2019).

<sup>14</sup> Dlatego np. w najnowocześniejszym zorganizowanych i najbardziej doświadczonych systemach polityczno-strategicznego kierowania siłami zbrojnymi w warunkach demokracji, tj. w USA i NATO, konsekwentnie przestrzega się zasady rozdzielności funkcji dowodzenia strategicznego i doradztwa polityczno-strategicznego: ani szef Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (CJCS) w USA, ani Komitet Wojskowy (MC) w NATO (składający się z szefów sztabów/obrony państw członkowskich) nie mają

ministra obrony narodowej, który – wbrew ustawie – przechodził do porządku dziennego nad obowiązkiem korzystania w podejmowaniu decyzji z pomocnictwa szefa Sztabu Generalnego.

Do powyższych analiz metod sprawowania cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy dodać kontekst konstytucyjny. Otóż szef Sztabu Generalnego WP jest obecnie jednocześnie dowódcą Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju, przewidywanym do mianowania także na stanowisko naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny. Takie rozwiązanie może rodzić wątpliwości, a nawet zastrzeżenia konstytucyjne.

Szczególnie poważną krytykę budzi **połączenie funkcji szefa Sztabu Generalnego i naczelnego dowódcy sił zbrojnych**. Szef Sztabu Generalnego, jako jednocześnie naczelnym dowódcą sił zbrojnych, jest tym samym, wraz z całym siłami zbrojnymi, bezpośrednio podporządkowany prezydentowi. W wyniku tego w czasie wojny powstałby tzw. resort prezydencki, a rząd, w tym minister obrony narodowej, zostałby pozbawiony zwierzchności nad wojskiem, czyli w istocie odcięty od armii w czasie wojny. W czasie wojny będzie mieć tylko pośredni wpływ na siły zbrojne, czyli za pośrednictwem prezydenta w ramach współdziałania z nim w kierowaniu obroną państwa. W istocie byłaby to odwrócona sytuacja z czasu pokoju, kiedy to prezydent ma tylko pośredni wpływ na wojsko, sprawując zwierzchnictwo nad nim za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Tymczasem Konstytucja RP nie przewiduje możliwości wprowadzania takich, a nawet jakichkolwiek innych zmian w organizacji władz państwa w czasie wojny lub stanu wojennego<sup>15</sup>.

\* \* \*

Polska w zasadzie pomyślnie przeszła pierwsze dwie fazy ewolucji strategicznej w okresie pozimnowojennym. Od 2014 r. stoi przed wciąż aktualnym wyzwaniem koniecznej adaptacji strategicznej do neozimnowojennych warunków hybrydowej konfrontacji (strategicznej rywalizacji) między Rosją i Zachodem. Adaptacja ta, zapoczątkowana „doktryną Komorowskiego”, została niestety poważnie zakłócona w 2015 r. zerwaniem ciągłości strategicznej państwa. W celu usunięcia wynikających z tego słabości i ryzyka konieczne jest zwłaszcza:

- zapewnienie państwowo-strategicznego (zamiast partyjno-politycznego) podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego, w tym uruchomienie nowego cyklu usystematyzowanych, a nie realizowanych *ad hoc*, strategicznych przygotowań państwa w sferze bezpieczeństwa;
- odbudowanie wiarygodności międzynarodowej i odzyskanie zaufania sojuszników (z NATO i UE), np. przez polityczną gotowość włączenia się do głównego centrum integracyjnego, reaktywację Trójkąta Weimarskiego, wystąpienie

---

żadnych kompetencji dowódczych, lecz jedynie pomocnicze/doradcze dla strategicznych decydentów politycznych (prezydent USA, Rada Północnoatlantycka w NATO).

<sup>15</sup> Warto zauważyć, że było to jeszcze możliwe w warunkach obowiązywania tzw. małej konstytucji z 1992 r., w wyniku czego istniał Komitet Obrony Kraju przejmujący od Rady Ministrów kierowanie obroną państwa.

z inicjatywą uruchomienia prac nad nową koncepcją strategiczną NATO (łącznie z przygotowaniem np. eksperckiego projektu takiej koncepcji);

- szczególnej naprawy wymaga cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi. Należy zlikwidować partyjny i indywidualny wolontaryzm panujący obecnie w politycznym kierowaniu obronnością, w tym zwłaszcza siłami zbrojnymi, przez zapewnienie właściwego dla demokracji systemu cywilnego zwierzchnictwa na poziomie strategicznym.

Realizację przynajmniej części z tych wyzwań i zadań mógłby podjąć już w tym roku nowy prezydent. Jeśli jednak tego nie uczyni, kolejne trzy lata takiej jak obecnie praktyki politycznej w sferze obronności mogą przynieść skutki trudno odwracalne dla bezpieczeństwa Polski.

### THREE DECADES OF POLAND'S MILITARY: DEFENCE POLICY AND STRATEGY AND POLITICAL-STRATEGIC CONTROL OVER POLAND'S ARMED FORCES

The evolution of Polish defence policy and strategy after 1989 has had three main phases. In the 1990s, the most important problem was the independence of Polish thinking and strategic practice after four decades of incapacitation in the conditions of membership in the Warsaw Pact. The first fifteen years of the 21<sup>st</sup> century were a time of allied integration in NATO and the EU. Since 2014, there has been a period of strategic adaptation to new security conditions, including hybrid threats, imposed by Russia's confrontational policy towards the West. During this period there has also been a radical internal change in Polish politics related to the rise to power of the Law and Justice party. The most important challenges in the field of defence policy and strategy today are: ensuring a state rather than party approach to national security, restoring international credibility, especially among NATO and EU allies, and repairing civilian and democratic control over the armed forces.

**Keywords:** defence policy, defence strategy, national security, strategic sovereignty, allied integration, strategic adaptation, armed forces, civilian and democratic control over the armed forces

**Słowa kluczowe:** polityka obronna, strategia obronna, bezpieczeństwo narodowe, suwerenność strategiczna, integracja sojusznicza, adaptacja strategiczna, siły zbrojne, cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi