

INSTYTUT  
BRONISŁAWA  
KOMOROWSKIEGO



# R A P O R T

**OBRONNOŚĆ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
PO TRZECH DEKADACH SUWERENNOŚCI**

Zespół autorski:

Krzysztof Bondaryk, Wojciech Dąbrowski, Wiesław Grudziński, Roman Harmoza,  
Zbigniew Jabłoński, Lech Konopka, Stanisław Koziej [przewodniczący], Lech Majewski,  
Edward Mirosz, Bogusław Pacek, Bogusław Smólski, Mariusz Wiatr

**Warszawa, czerwiec 2019 roku**

# Spis treści

<b>WSTĘP</b> .....	<b>5</b>
<b>1. STRATEGIA I POLITYKA OBRONNA</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1. Synteza 25-lecia, w tym stan w 2015 roku</b> .....	<b>7</b>
1.1.1. Wybijanie się na samodzielność strategiczną .....	<b>7</b>
1.1.2. Integracja strategiczna z Zachodem .....	<b>8</b>
1.1.3. Adaptacja strategiczna do warunków nowej zimnej wojny .....	<b>9</b>
1.1.4. Cywilne zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej .....	<b>11</b>
<b>1.2. Polityka i strategia obronna w latach 2015–2019</b> .....	<b>13</b>
1.2.1. Koncepcja strategiczna .....	<b>13</b>
1.2.2. Sojuszniczy wymiar polityki obronnej .....	<b>14</b>
1.2.3. Kierowanie obronnością przez władze państwa (prezydent, Rada Ministrów, Ministerstwo Obrony Narodowej) .....	<b>15</b>
<b>1.3. Wnioski i rekomendacje</b> .....	<b>18</b>
<b>2. SIŁY ZBROJNE</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1. Synteza 25-lecia oraz stan w 2015 roku</b> .....	<b>21</b>
<b>2.2. Siły Zbrojne RP w latach 2015–2019</b> .....	<b>27</b>
2.2.1. Zadania strategiczne .....	<b>27</b>
2.2.2. Zmiany organizacyjno-kadrowe .....	<b>29</b>
2.2.3. Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych .....	<b>34</b>
<b>2.3. Wnioski i rekomendacje</b> .....	<b>47</b>

<b>3. SŁUŻBY SPECJALNE</b> .....	<b>50</b>
<b>3.1. Synteza 25-lecia oraz stan w 2015 roku</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2. Służby specjalne w latach 2015–2019</b> .....	<b>52</b>
3.2.1. Podejście władz politycznych do służb specjalnych oraz kluczowe zmiany prawne.....	<b>52</b>
3.2.2. Zmiany kadrowe.....	<b>56</b>
3.2.3. Problemy organizacyjne.....	<b>58</b>
3.2.5. Działania służb specjalnych.....	<b>61</b>
<b>3.3. Wnioski i rekomendacje</b> .....	<b>62</b>
<b>4. PRZEMYSŁ OBRONNY</b> .....	<b>64</b>
<b>4.1. Synteza 25-lecia, w tym stan w 2015 roku</b> .....	<b>65</b>
4.1.1. Przemysł obronny w okresie transformacji gospodarczej.....	<b>65</b>
4.1.2. Powstanie i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej.....	<b>67</b>
<b>4.2. Przemysł obronny w latach 2015–2019</b> .....	<b>72</b>
<b>4.3. Wnioski i rekomendacje</b> .....	<b>76</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>82</b>

# WSTĘP

Bezpieczeństwo narodowe to jedna z podstawowych i najważniejszych funkcji państwa zapewniająca przede wszystkim obronę narodową [czyli obronę państwa przed zewnętrznymi zagrożeniami militarnymi] i ochronę narodową [bezpieczeństwo wewnętrzne, tj. ochronę obywateli i struktur państwa przed zagrożeniami niemilitarnymi] oraz wsparcie gospodarczych i społecznych podmiotów państwa<sup>1</sup>.

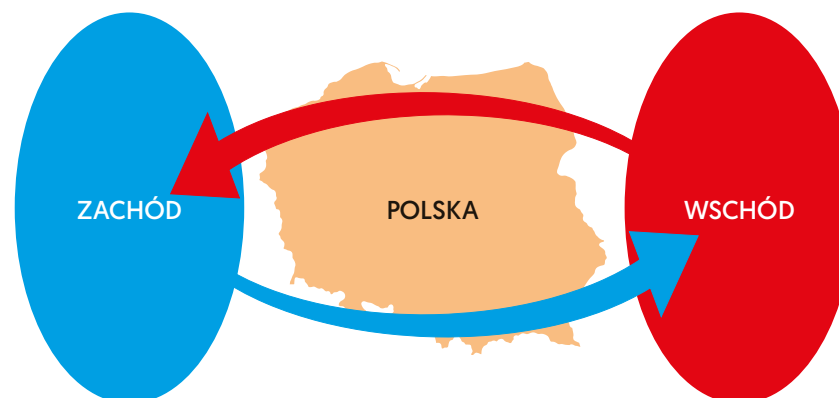
Celem niniejszego raportu jest przedstawienie ewolucji podstawowych problemów bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze obronności w minionym trzydziestoleciu, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich pięciu lat, a także rekomendacji dla władz państwa na najbliższą przyszłość. Treść raportu podzielona jest na cztery części na temat: strategii i polityki obronnej, problemów sił zbrojnych i służb specjalnych jako podstawowych ogniw operacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego oraz przemysłu obronnego jako jednego z ważnych ogniw wspierających bezpieczeństwo państwa, zwłaszcza utrzymywania, użycia i działania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowsze analizy poprzedzono ogólnym spojrzeniem na warunki bezpieczeństwa Polski wynikające z jej geostrategicznego położenia na swoistym „przeciągu” strategicznym między dwoma biegunami – Wschodem i Zachodem (wykres 1). Od zarania dziejów Polska musiała bowiem rozwiązywać dylematy tego położenia: za pierwszych królów 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 i radzieckim komunizmem; w czasie zimnej wojny – jak nie stać się pobojuwiskiem wojny między Układem Warszawskim a NATO.

<sup>1</sup> Pojęcie bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu przyjętym w pierwszym Strategicznym przeglądzie bezpieczeństwa narodowego zob. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego*, BBN, Warszawa 2013, s. 247, załącznik 2, Wykaz głównych kategorii pojęciowych. Także *[Mini]Słownik BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035.MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 10.03.2019].

<sup>2</sup> Samodzielność strategiczna to zdolność do suwerennego, politycznie samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach strategicznych; samowystarczalność strategiczna to zdolność do zapewniania bezpieczeństwa własnymi siłami i zasobami, bez konieczności wsparcia innych podmiotów strategicznych. Od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Polska samodzielnie podejmuje strategiczne decyzje dotyczące bezpieczeństwa, ale nie jest samowystarczalna w ich realizacji.

Wykres 1. Geostrategiczne położenie Polski



Źródło: Opracowanie własne.

W okresie pozimnowojennym III Rzeczpospolita miała chwilę wytchnienia od tych dylematów, ale obecnie, wraz z nadejściem drugiej, hybrydowej zimnej wojny między Rosją a Zachodem, znowu wracają wyzwania wynikające z granicznego położenia Polski w systemie zachodnim. Lata III RP można podzielić na trzy jakościowo różne fazy:

- lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku, które można określić jako czas politycznego wybijania się na **samodzielność strategiczną**, aczkolwiek bez szans na samowystarczalność strategiczną<sup>2</sup>, i budowania tej samodzielności po dekadach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego;

- mniej więcej półtorej dekady XXI wieku, będącej czasem **integracji z sojuszniczymi systemami bezpieczeństwa**, NATO i Unii Europejskiej, w tym uzyskiwania i umacniania w nich pełnej podmiotowości strategicznej poprzez ugruntowywanie swojej pozycji;
- okres **adaptacji strategicznej do warunków nowej zimnej wojny**, której świadkami jesteśmy zwłaszcza od 2014 roku, kiedy wraz z agresją rosyjską na Ukrainę w praktyce zakończyła się epoka pozimnowojenna.

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, ale i w jej trakcie nastąpiła także istotna, wręcz rewolucyjna, zmiana w polityce wewnętrznej państwa po wyborach w 2015 roku i dojściu do władzy obozu Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Z tego względu we wszystkich rozdziałach przedstawiono krótką syntezę dwóch pierwszych faz 25-lecia III RP jako kwestię już prawie historyczną, ze skoncentrowaniem uwagi na bieżącej, trzeciej fazie, z podziałem jej na dwa okresy przez wewnętrzny przełom polityczny w 2015 roku. Każdy rozdział kończy się podsumowaniem z naszkicowaniem konsekwencji tej zmiany oraz wyzwań i zadań na najbliższe lata.

# 1. STRATEGIA I POLITYKA OBRONNA

Podstawą praktyki państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jest przyjęta koncepcja strategiczna [innymi słowy doktryna strategiczna w dziedzinie bezpieczeństwa]. Każda prawidłowo sformułowana koncepcja [doktryna] strategiczna państwa oparta jest [powinna być oparta] z jednej strony na obiektywnych, historycznie ukształtowanych i perspektywicznie postrzeganych interesach narodowych [racji stanu], a z drugiej na politycznych programach, założeniach, kierunkach, wizjach itp. obozu władzy, czyli jego doktryny politycznej. W sumie każda państwowa doktryna strategiczna w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest więc w praktyce wypadkową tych dwóch czynników.

## 1.1. Synteza 25-lecia, w tym stan w 2015 roku

Okres od przełomu ustrojowego w 1989 roku do przełomu politycznego w 2015 roku cechują problemy odbudowy polskiej samodzielności strategicznej i integracji sojuszniczej w ćwierćwieczu pozimnowojennym oraz wyzwania adaptacji strategicznej do warunków nowej [hybrydowej] zimnej wojny między Rosją a Zachodem. Jednym z ważnych problemów transformacji systemu bezpieczeństwa, w tym obronności, w pierwszym ćwierćwieczu III RP było wprowadzenie i kształtowanie cywilnego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

### 1.1.1. Wybijanie się na samodzielność strategiczną

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 pełnowymiarowej, kreatywnej i narodowej kultury strategicznej, opartej w punkcie wyjścia 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 roku nie była udana<sup>3</sup>. Była typową koncepcją 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 sformułowano w 1992 roku w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 roku<sup>4</sup>. Przyjęte w niej oceny radykalnie zmienionego środowiska bezpieczeństwa, także zagrożeń, były typowe dla tamtego okresu przełomu strategicznego, w tym w znacznym stopniu zbieżne ze zmianami w ewaluacji warunków bezpieczeństwa, jakie wprowadzono 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 poprzez 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 przypadku 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 możliwego wsparcia w postaci międzynarodowej interwencji.

<sup>3</sup> Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej [M.P. 16 marca 1990 r.], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna\\_obronna\\_RP\\_z\\_1990\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna_obronna_RP_z_1990_r.doc) [dostęp: 10.03.2019].

<sup>4</sup> Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, 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: 10.03.2019].

### 1.1.2. 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.

W Koncepcji strategicznej po wstąpieniu do NATO<sup>5</sup> założono, że w razie lokalnego konfliktu zbrojnego Polska powinna być gotowa do jak najszybszego odparcia agresji posiadanymi siłami – nawet przy ograniczonym i ze względów obiektywnych nie natychmiastowym udziale sojuszniczych sił lądowych. Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzały 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.

Co do praktyki strategicznej, to po wstąpieniu do NATO Polska **od razu** zaangażowała się w pierwszą w historii interwencję zbrojną poza obszarem traktatowym na Bałkanach w 1999 roku. Dwa lata później Sojusz wykonał kolejny historyczny krok: po raz pierwszy zastosował artykuł 5 Traktatu waszyngtońskiego po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 roku. To nie było dobre doświadczenie. W istocie zaistniało tylko

w sferze werbalnej, bez większych działań NATO jako takiego. Dla Polski był to bardzo niepokojący sygnał.

Kolejną ważną próbą 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 najzwyczajszą wojnę z zupełnie innymi zasadami i procedurami. Bezpośrednio dla Polski jedną z wielu konsekwencji tej rozbieżności i wzajemnych sprzeczności było nieszczęśliwe zdarzenie pod Nangar Khel, w wyniku którego polski żołnierz po raz pierwszy w dziejach został oskarżony o zbrodnię wojenną<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>.

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 prezydenta Komorowskiego sprowadzały się do czterech fundamentalnych punktów<sup>8</sup>.

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.

<sup>5</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>6</sup> E. Żemła, *Zdradzeni, Czerwone i Czarne*, Warszawa 2017.

<sup>7</sup> *Prezydent: Polska chce udziału w dyskusji ws. strategii NATO*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2390.Prezydent-Polska-chce-udzialu-w-dyskusji-ws-strategii-NATO.html> [dostęp: 20.05.2019].

<sup>8</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 trzecie, z racji pozycji państwa granicznego specjalizacją Polski w NATO i UE powinny być, oprócz zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwwaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach „trudnokonsensusowych”, to znaczy takich, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu 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 i wypowiedzenie przez Rosję Zachodowi nowej, hybrydowej zimnej wojny. Rozpoczął się etap adaptacji strategicznej Polski do warunków nowej zimnej wojny.

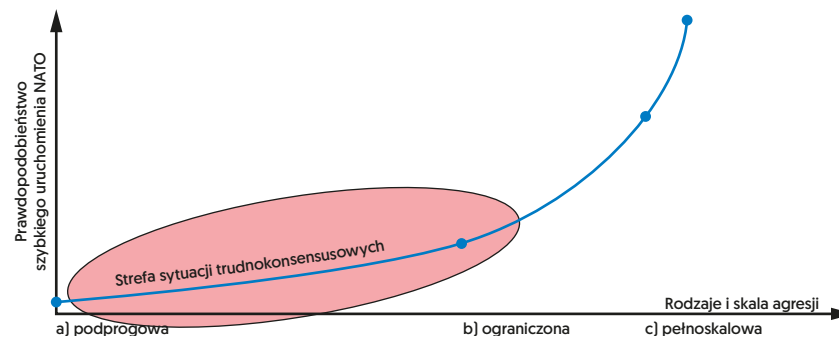
### 1.1.3. Adaptacja strategiczna do warunków nowej zimnej wojny

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 co do metod niż tamta klasyczna z XX wieku, ale tożsama co do istoty, jaką jest konfrontacja polityczna między dwoma stronami, mogącymi się wzajemnie zniszczyć w razie wojny „gorącej” między nimi, i 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 i całą gamę neozimnowojennych zagrożeń, i różnego rodzaju ryzyko: 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<sup>9</sup>.

W tej konfrontacji Rosja ma jak dotąd 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, ale i najpierw oceny zaistniałej sytuacji. Metody hybrydowe to bardzo utrudniają. Skrytość, niejednoznaczność, różne skale i charakter presji na poszczególne państwa i wewnątrzpolityczne w nich różnice itp. sprawiają, że NATO stoi w obliczu działania w sytuacjach, w których osiągnięcie konsensusu może być trudne, opóźniać się, a niekiedy wręcz być 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 (wykres 2). Taki charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa na styku Rosji z Zachodem stawia szczególne wymagania dla państwa granicznego, jakim jest Polska.

Wykres 2. Zależność reagowania NATO od rodzaju i skali agresji



Źródło: opracowanie własne.

<sup>9</sup> S. Koziej, *Nowa [druga] zimna wojna o charakterze hybrydowym między Rosją i Zachodem: zagrożenia i wyzwania*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w świetle zagrożeń i nowych wyzwań*, red. nauk. P. Majdan, A. Mróz-Jagiello, A. Zagórska, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Warszawa 2018.

Bezpośrednią koncepcyjną odpowiedzią na neozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa Polski była **Strategia bezpieczeństwa narodowego przyjęta w 2014 roku**. 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.

Interesy narodowe w sferze bezpieczeństwa wywiedziono z zapisów artykułu 5 Konstytucji RP i ujęto je w pięciu grupach<sup>10</sup>:

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw;
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
- indywidualna i zbiorowa ochrona obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych);
- zapewnienie zarówno swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa, jak i tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego;
- zagwarantowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytu.

W środowisku bezpieczeństwa 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 (strategii operacyjnej) obejmują trzy priorytety polityki bezpieczeństwa<sup>11</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 trudno-konsensusowe);
- 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;
- wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej realizowanych na podstawie norm prawa międzynarodowego i mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń, reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz 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. Przy czym system bezpieczeństwa narodowego definiuje się jako siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio

<sup>10</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 10–11, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

<sup>11</sup> Tamże, s. 27.

zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronny) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)<sup>12</sup>. Działania na rzecz utrzymania potrzebnego systemu bezpieczeństwa narodowego powinny się koncentrować na trzech priorytetach preparacyjnych<sup>13</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 działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, w których właściwościami 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 odbywać się powinny między innymi w ramach Strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego.

#### **1.1.4. Cywilne zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej**

Jednym z ważnych wymiarów ustrojowej transformacji po 1989 roku stało się wprowadzenie cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa (cywilnej i demokratycznej kontroli) nad siłami zbrojnymi. Jego treścią jest w istocie polityczno-strategiczne kierowanie obronnością państwa przez władze państwa, tj. ministra obrony narodowej, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów i prezydenta, z uwzględnieniem

udziału innych cywilnych instytucji państwa demokratycznego (w tym zwłaszcza władzy ustawodawczej, sądowniczej, instytucji kontroli państwowej, mediów, opinii publicznej). W wymiarze praktycznym jest to jeden z dwóch – oprócz strategicznego dowodzenia wojskowego – wymiarów systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi (tzw. SKiD). W tym rozdziale raportu rozpatrzony zostanie wyłącznie ten właśnie aspekt polityczno-strategicznego zwierzchnictwa cywilnych władz państwa nad Siłami Zbrojnymi, a kwestie ściśle wojskowego dowodzenia będą przedmiotem analiz w rozdziale 2.

Kontrola cywilnych władz państwa nad wojskiem przeszła w Polsce istotną ewolucję na przełomie XX i XXI wieku. W czasach PRL zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi sprawowała partia komunistyczna, 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 niego całkowitą odpowiedzialność.

Po przełomie ustrojowym skończyło się partyjne zwierzchnictwo nad armią, ale początkowo ministrami obrony narodowej byli nadal wojskowi (generał Florian Siwicki, admirał 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, generał 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 dowodzenie Siłami

<sup>12</sup> Tamże, s. 13.

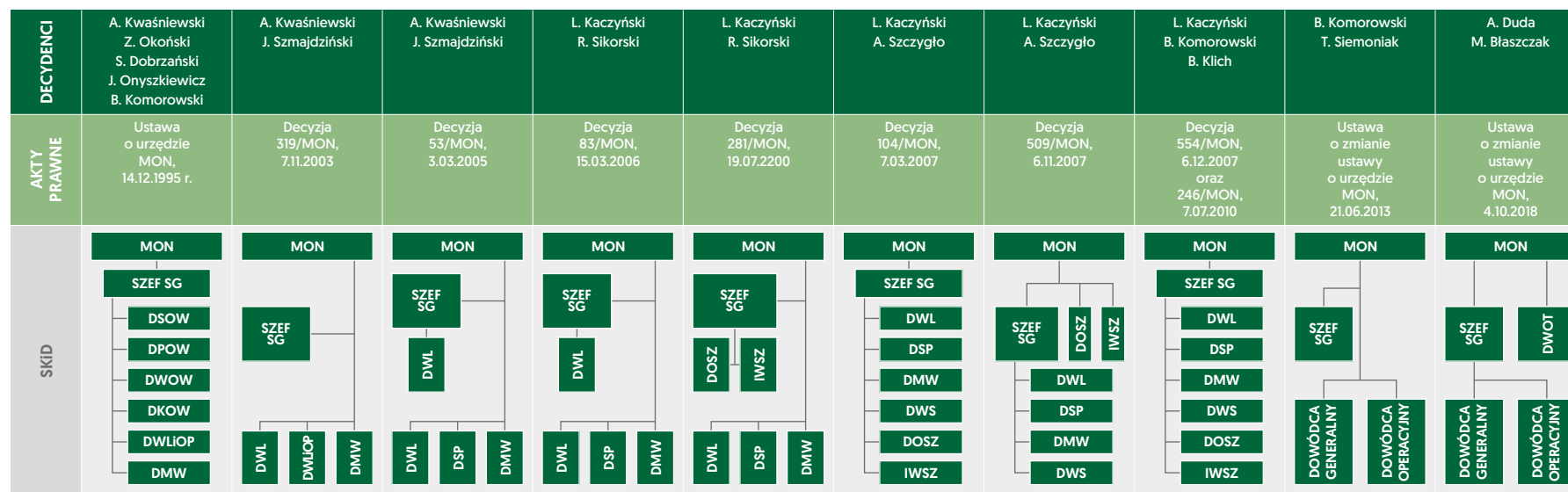
<sup>13</sup> Tamże, s. 43.

Zbrojnymi RP od ministra obrony narodowej [który je do tej pory zgodnie z prawem sprawował]. Ten stan został usankcjonowany w ustawie o urzędzie MON z 1995 roku<sup>14</sup>.

W istocie rzeczy 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, że zaczęto poszukiwać sposobów zmiany takiego rozwiązania [wykres 3].

Wszystkie próby podejmowane w tym kierunku przez ministra obrony narodowej były jednak niezgodne z regulacją ustawową, zgodnie z którą to szef Sztabu Generalnego dowodzi w imieniu ministra Siłami Zbrojnymi. Dopiero minister Tomasz Siemoniak 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].

**Wykres 3.** Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi na przełomie XX i XXI wieku

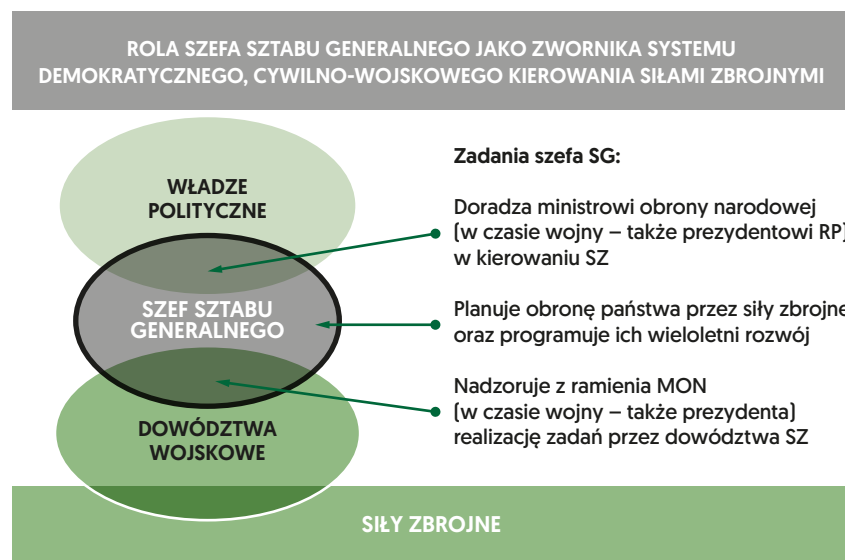


Źródło: opracowanie własne.

<sup>14</sup> W ustawie tej stwierdzono, że „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju”- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 6, ust. 1, <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.1996.010.0000056,ustawa-o-urzedzie-ministra-obrony-narodowej.html> [dostęp: 10.03.2019]. Co do zasady zakładano więc, że minister dowodzi, ale ustawodawca scedował tę rolę na szefa Sztabu Generalnego, by wykonywał ją w imieniu ministra obrony narodowej.

Całe ćwierćwiecze od odzyskania pełnej suwerenności narodowej w 1989 roku było okresem konsekwentnego i ewolucyjnego budowania systemu bezpieczeństwa właściwego państwu suwerennemu i demokratycznemu, z adekwatnym dostosowywaniem strategii bezpieczeństwa narodowego i polityki obronnej oraz zasad funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, najpierw do warunków samodzielności strategicznej, a potem integracji sojuszniczej w ramach NATO i Unii Europejskiej.

**Wykres 4.** Rola szefa Sztabu Generalnego w kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi w latach 2014–2018



Źródło: opracowanie własne.

<sup>15</sup> Szef BBN dla PAP: Dyrektywa obronna najważniejszym dokumentem wykonawczym do Strategii Bezpieczeństwa, 16 lipca 2015 r., <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6905.Szef-BBN-dla-PAP-Dyrektywa-obronna-najwazniejszym-dokumentem-wykonawczym-do-Strat.html> [dostęp: 12.03.2019].

<sup>16</sup> Szef BBN dla PAP ws. ćwiczeń systemu obronnego pk. „Kraj”, 4 sierpnia 2015 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6942.Szef-BBN-dla-PAP-ws-cwiczen-systemu-obronnego-pk-quotKrajquot.html> [dostęp: 12.03.2019].

<sup>17</sup> Możliwe opcje przeprowadzenia kolejnego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Opcje-II-SPBN.pdf> [dostęp: 12.03.2019].

## 1.2. Polityka i strategia obronna w latach 2015–2019

Rozpatrywanie spraw bezpieczeństwa narodowego po przełomie politycznym w 2015 roku 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 roku nie doczekała się realizacji. Chociaż w 2015 roku prezydent wydał na wniosek rządu Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną<sup>15</sup>, to po zmianie władz politycznych państwa nie podjęto jej wdrażania.

### 1.2.1. 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.

Nie opracowano w szczególności operacyjnych – będących konsekwencją Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej – planów funkcjonowania struktur państwa (resortów, województw, samorządów) w czasie zagrożenia i wojny oraz nie przeprowadzono gier i ćwiczeń będących podstawą do ich zatwierdzenia i weryfikacji<sup>16</sup>. Nie przeprowadzono także nowego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego<sup>17</sup>, by ustanowić własne, zmienione założenia strategiczne w tej dziedzinie. Nastąpiło bardzo niebezpieczne **zerwanie ciągłości strategicznej** państwa na polu bezpieczeństwa narodowego.

Co prawda w MON przeprowadzono Strategiczny przegląd obronny, którego rezultaty ogłoszono w 2017 roku<sup>18</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 roku zdymisjonowany). Doprowadziło to na przykład do bardzo negatywnego dla sił zbrojnych porzucenia zasady prymatu jakości nad ilością, zniszczenia jednego z najważniejszych priorytetów modernizacyjnych, jakim jest wyposażenie wojska w śmigłowce, a 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>19</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.

## 1.2.2. 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>20</sup>. Jest to bardzo niebezpieczna perspektywa znalezienia się w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, ze zwiększonymi w niej niewątpliwie wpływami Rosji<sup>21</sup>.

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

Co do polityki sojuszniczej w NATO to 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” poprzedniego ministra obrony narodowej nadwyrężyła jednak polską markę w NATO. Szokujące włamanie się do siedziby Centrum Kontrwywiadu NATO było kompromitacją, a wielokrotne obrażanie sojuszników [widelce, Mistrale, reparacje itd.] podważyło wiarygodność politycznych władz odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa

Zdecydowanie krytycznie należy ocenić polską politykę bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Eurosceptycyzm jest dominującą doktryną także w sprawach bezpieczeństwa, w tym obrony. Polska jest bierna w sporze o praworządność z instytucjami UE, skłócona politycznie z głównymi państwami UE – Niemcami i Francją [Trójkąt Weimarski praktycznie nie istnieje], utraciła możliwość wpływania

<sup>18</sup> *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa, maj 2017 r., [https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/ff/pliki/polityka\\_bezpieczenstwa/2017/06/Koncepcja\\_Obronna\\_RP.pdf](https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/ff/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2017/06/Koncepcja_Obronna_RP.pdf) [dostęp: 10.06.2019].

<sup>19</sup> 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>.

<sup>20</sup> Symbolem tego skłócenia stała się słynna wypowiedź w Sejmie polskiego ministra obrony narodowej o rzekomym odstąpieniu przez Francję Rosji za pośrednictwem Egiptu okrętów Mistral za jednego dolara.

<sup>21</sup> Szerzej o międzynarodowym kontekście polityki bezpieczeństwa narodowego zob. *Trzy lata polityki zagranicznej rządu Prawa i Sprawiedliwości. Raport*, Instytut Bronisława Komorowskiego, Warszawa 2019, <http://bronislawkomorowski.org/2018/12/raport-lata-polityki-zagranicznej-rzadu-prawa-sprawiedliwosci/> [dostęp: 20.05.2019].

na decyzje unijne, marnując w ten sposób wypracowaną przez piętnastoletnie członkostwo 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<sup>22</sup>). 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 partner polityczny (by podać tu przykład kontrowersyjnej konferencji bliskowschodniej w lutym 2019 roku) 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, 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, 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.

### 1.2.3. Kierowanie obronnością przez władze państwa (prezydent, Rada Ministrów, Ministerstwo Obrony Narodowej)

Po 2015 roku nastąpiły istotne zmiany także w kierowaniu obronnością przez władze państwa (prezydent, Rada Ministrów, MON). Przy czym już na wstępie odnotować należy znaczącą sprzeczność między programem wyborczym rządzącej obecnie partii a jej praktyką w tym zakresie po objęciu władzy<sup>23</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 roku stwierdzono: „Będziemy dążyć do urzeczywistnienia cywilnej 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 połączonych operacji. Struktury dowódcze będą podlegać bezpośrednio ministrowi”<sup>24</sup>.

Praktyka obozu rządzącego po zwycięstwie wyborczym poszła natomiast w zupełnie innym kierunku, podobnie jak kto inny, niż zapowiadano to w kampanii wyborczej, został ministrem obrony narodowej. Po trzech latach przygotowań przeprowadzono w 2018 roku nowelizację ustawową, w której wyniku rola 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, typowo dla państw o systemach demokratycznych, 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

<sup>22</sup> R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 345.

<sup>23</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).

<sup>24</sup> *Program Prawa i Sprawiedliwości*, 2014, s.163, <http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8cle567fe729741baaaf33.pdf> [dostęp: 12.03.2019].

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 na przykład na uprawnienia w USA prezydenta, sekretarza obrony czy Kongresu). Także w Polsce zwierzchnictwo cywilne nad armią to obecnie nie są już tylko sprawy formalne, reprezentacyjne ani jedynie kompetencje finansowe, kadrowe, wychowawcze lub międzynarodowe – jak było w latach dziewięćdziesiątych 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, na przykład w misjach międzynarodowych. Bez fachowego wsparcia wojsko-strategicznego władza cywilna jest niejako skazana na decyzje podejmowane wedle własnego wyobrażenia, samowolne, na kierowanie się własnym widzimisię. To jest bardzo niebezpieczne dla państwa i sił zbrojnych ryzyko woluntaryzmu w cywilnym zwierzchnictwie nad wojskiem<sup>25</sup>.

Tego typu woluntarystyczny styl kierowania wojskiem mogliśmy obserwować zwłaszcza w latach 2015–2017 w wykonaniu ministra obrony narodowej, który – wbrew ustawie – przechodził do porządku dziennego nad obowiązkiem korzystania w podejmowaniu decyzji z pomocnictwa szefa Sztabu Generalnego<sup>26</sup>.

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

Szczególnie poważne zastrzeżenia budzi **połączenie funkcji szefa Sztabu Generalnego i naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych**. W pierwotnym projekcie reformy zakładano wręcz ustawowe wskazanie szefa Sztabu Generalnego jako kandydata także na funkcję naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny<sup>27</sup>. Od początku oczywista była niekonstytucyjność takiego zapisu. W toku prac sejmowych z niego zrezygnowano, ale nie z samej zasady i praktyki, że naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych zostanie szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Mówią o tym wyraźnie zarówno minister obrony narodowej, jak i prezydent, który wręcz swoim postanowieniem już wskazał go jako kandydata na tę funkcję<sup>28</sup>.

To rozwiązanie jest w sposób oczywisty niekonstytucyjne. Szef Sztabu Generalnego, jako jednocześnie naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych, jest tym samym, wraz z całym Siłami Zbrojnymi, bezpośrednio podporządkowany prezydentowi. W wyniku tego powstaje tzw. resort prezydencki, a rząd, w tym minister obrony narodowej zostają pozbawieni zwierzchności nad wojskiem, czyli w istocie odcięci od armii w czasie wojny (wykres 5). W czasie wojny będą mieć tylko pośredni wpływ na Siły Zbrojne, czyli poprzez 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

<sup>25</sup> Dlatego na przykład w najnowocześniejszych 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 żadnych kompetencji dowódczych, lecz jedynie pomocnicze/doradcze dla strategicznych decydentów politycznych (prezydent USA, Rada Północnoatlantycka w NATO).

<sup>26</sup> Zob. na ten temat między innymi rozmowę Marka Świerczyńskiego z byłym szefem Sztabu Generalnego, generałem Mieczysławem Gocułem w: „Polityka” 2018, nr 28, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755560.1.gen-mieczyslaw-gocul-o-dramatycznym-stanie-polskiej-armii.read> [dostęp: 12.03.2019].

<sup>27</sup> „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest osobą przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”. *Ustawa z dnia ... 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Projekt z dnia 07.06.2018, art. 2, ust. 2.

<sup>28</sup> Prezydent RP wskazał kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, <https://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/8268.Prezzydent-RP-wskazal-kandydata-na-Naczelnego-Dowodce-Sil-Zbrojnych.html?search=3708102> [dostęp: 15.03.2019].

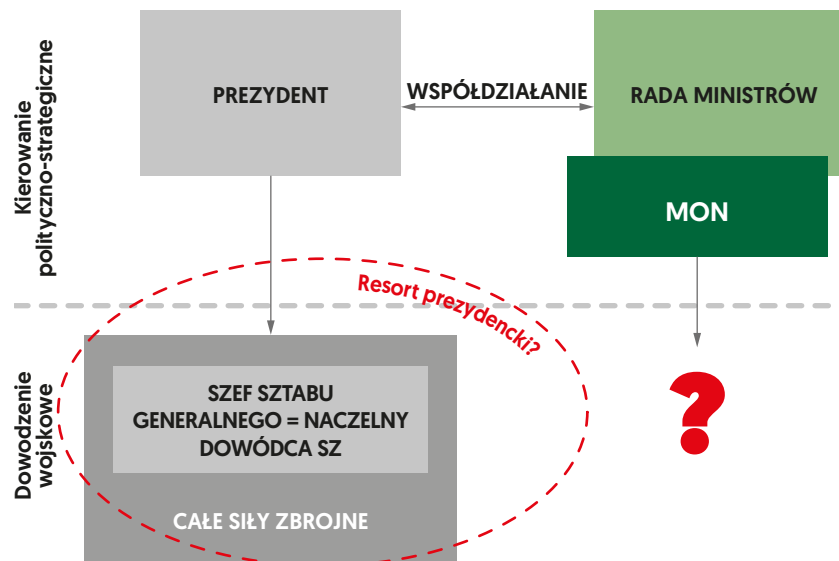


przewiduje możliwości wprowadzania takich, a nawet jakichkolwiek innych zmian w organizacji władz państwa w czasie wojny lub stanu wojennego<sup>29</sup>.

Do tej analizy należy dodać jeszcze kontekst możliwości kierowania obroną państwa przez prezydenta. Otóż zgodnie z obowiązującą ustawą organem pomocniczym prezydenta w kierowaniu obroną państwa prowadzoną przez podległego mu naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych<sup>30</sup> jest szef Sztabu Generalnego<sup>31</sup>. Jeśli szef Sztabu Generalnego będzie jednocześnie naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych albo będzie temu dowódcy podlegał, to jest oczywiste, że nie może pomagać prezydentowi w kierowaniu... naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych. Należałoby więc tę normę ustawową w ogóle zlikwidować i pozbawić prezydenta strategicznego organu pomocniczego, co byłoby uczynieniem z kolei fikcją realne kierowanie przez prezydenta obroną państwa (w tym zakresie prezydent byłby ubezwłasnowolniony przez prowadzącego tę obronę naczelnego dowódcę).

W sumie, w razie utrzymania tej koncepcji, w tym zakresu kompetencji szefa Sztabu Generalnego jako dowódcy Sił Zbrojnych w czasie pokoju, i połączenia tej funkcji z funkcją naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny (łącznie z ewentualną zmianą – podporządkowaniem w czasie wojny szefa Sztabu Generalnego naczelnemu dowódcy Sił Zbrojnych), pozostaje opcja – dla usunięcia sprzeczności konstytucyjnych – przeniesienia kompetencji kierowania obroną państwa od prezydenta do rządu (Rady Ministrów, MON). Być może taka właśnie była ukrywana intencja MON i rządu, której nie zauważyły struktury prezydenckie, zwłaszcza Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

**Wykres 5.** Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie wojny według obecnych regulacji prawnych



Źródło: opracowanie własne.

<sup>29</sup> Warto zauważyć, że było to jeszcze możliwe w warunkach obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku, w której między innymi stwierdzono:

„Organizację władz Państwa (pogr. – SK) na czas stanu wojennego i inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określa ustawa”, Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, art. 36, ust. 2, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf> [dostęp: 15.03.2019]. Na podstawie tej regulacji ustawowo ustanowiono między innymi Komitet Obrony Kraju, który integrował w jednej instytucji prezydenta oraz rząd i kierował obroną państwa w czasie wojny.

<sup>30</sup> „Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”, 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, art. 16, ust. 1, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021561301/U/D20021301l.pdf> [dostęp: 20.03.2019].

<sup>31</sup> „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”, Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4a, ust. 1b., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19670440220/U/D19670220l.pdf> [dostęp: 20.03.2019].

### 1.3. Wnioski i rekomendacje

Polska w zasadzie pomyślnie przeszła pierwsze dwie fazy ewolucji strategicznej w okresie pozimnowojennym:

- lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku, które można określić jako czas **wybijania się na samodzielność strategiczną** i budowania tej samodzielności po 40 latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego;
- mniej więcej półtorej dekady XXI wieku będącej okresem uzyskiwania i umacniania pełnej **podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa**, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i Unii Europejskiej.

Obecnie Polska stoi w obliczu koniecznej **adaptacji strategicznej do warunków nowej zimnej wojny**, której świadkami jesteśmy zwłaszcza od 2014 roku, kiedy wraz z agresją rosyjską na Ukrainę zakończył się okres pozimnowojenny. Adaptacja ta została niestety zakłócona w 2015 roku zerwaniem ciągłości strategicznej państwa.

Dla usunięcia wynikających z tego słabości i ryzyka należy w kontekście zmiany strategii i polityki bezpieczeństwa, w tym obronności, podjąć szereg wyzwań i wykonać wiele koniecznych zadań, a wśród nich zwłaszcza:

1. Zapewnić państwowo-strategiczne, zamiast partyjno-polityczne, podejście do spraw bezpieczeństwa narodowego, w tym natychmiast uruchomić nowy cykl strategiczny przygotowań państwa w sferze bezpieczeństwa [II Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego, nowa Strategia bezpieczeństwa narodowego, znowelizowana Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna/bezpieczeństwa, Strategiczny program przygotowań obronnych/bezpieczeństwa].
2. Odbudować wiarygodność międzynarodową i odzyskać zaufanie sojuszników [z NATO i UE], na przykład poprzez polityczną deklarację celów strategicznych Polski w UE i gotowość włączenia się do głównego centrum integracyjnego, reaktywację Trójkąta Weimarskiego, wystąpienie z inicjatywą uruchomienia prac nad nową koncepcją strategiczną NATO [łącznie z przygotowaniem na przykład eksperckiego projektu takiej koncepcji].

3. Przyjąć narodowe, sektorowe (resortowe) i terenowe (wojewódzkie, powiatowe i gminne) plany operacyjne [ewentualnościowe] funkcjonowania struktur państwa w razie zagrożenia i wojny [w tym plany użycia Sił Zbrojnych] oraz adekwatne do nich programy przygotowań obronnych. Uruchomić system ćwiczeń i gier weryfikujących owe plany i programy na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach administracji publicznej.

Szczególnej naprawy wymaga cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi. Należy zlikwidować partyjny i indywidualny woluntaryzm panujący obecnie w politycznym kierowaniu obronnością, w tym zwłaszcza siłami zbrojnymi, przez zapewnienie właściwego dla demokracji systemu cywilnego zwierzchnictwa na poziomie strategicznym. Przypomnijmy, że kwestie te przeszły istotną ewolucję na przełomie XX i XXI wieku [wykres 6]. Po 2015 roku mieliśmy do czynienia z wyjątkowymi wypaczeniami w cywilnym zwierzchnictwie, zwłaszcza w okresie, gdy ministrem obrony był A. Macierewicz. Wątpliwości co do wprowadzonych w prawie i praktyce rozwiązań, a w przypadku czasu wojny wręcz ich sprzeczności z Konstytucją, wskazują na zasadność dokonania istotnych korekt.

**Wykres 6.** Ewolucja systemu politycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi na przełomie XX i XXI wieku

<p>Wojskowo-polityczne kierowanie i strategiczne dowodzenie</p>	<p><b>PRL – partyjne zwierzchnictwo nad SZ - SKiD jednolity, polityczno-wojskowy</b></p> <p>MON = żołnierz i partyjny polityk (członek kierownictwa partii – BP/KC PZPR) SzeF SG = organ pomocniczy MON w dowodzeniu SZ (też członek BP/KC PZPR)</p> <p><b>MON: pełna władza - pełna odpowiedzialność</b></p>
<p>Cywilne kierowanie polityczne</p> <p>Strategiczne dowodzenie wojskowe</p>	<p><b>Okres wdrażania i rozwoju cywilnego zwierzchnictwa (kontroli) nad SZ – SKiD nie zrównoważony</b></p> <p>MON = cywilny polityk z politycznym i niewielkim merytorycznym (kadrowym) władztwem nad SZ SzeF SG = strategiczny dowódca sił zbrojnych (ryzyko autonomizacji; casus „obiadu drawskiego”)</p> <p><b>MON: mała władza – mała odpowiedzialność</b></p>
<p>Cywilne kierowanie polityczne</p> <p>Kierowanie polityczno-strategiczne SZ</p> <p>Dowodzenie wojskowe</p>	<p><b>Okres rozwiniętego cywilnego zwierzchnictwa nad SZ (reforma z 2013 r.) – SKiD polityczno-strategiczny</b></p> <p>MON = cywilny polityk o dużych kompetencjach władczych wobec SZ (polityczne, kadrowe, organizacyjno-rozwojowe, operacyjne) SzeF SG = strategiczny organ pomocniczy MON (polityczno-strategiczny tandem MON+szeF SG)</p> <p><b>MON: duża władza – duża odpowiedzialność</b></p>
<p>Cywilne kierowanie polityczne (woluntarystyczne, niestrategiczne)</p> <p>Dowodzenie wojskowe („półstrategiczne”)</p>	<p><b>Po „reformie” z 2018 r. – SKiD niestrategiczny i woluntarystyczny politycznie</b></p> <p>MON = cywilny polityk o dużych kompetencjach władczych wobec SZ, ale bez realnego pomocnictwa strategicznego szefa SG SzeF SG = dowódca SZ, ale bez pełnych kompetencji strategicznych (formalnie zostają w MON)</p> <p><b>MON: duża władza – mała odpowiedzialność (woluntarystyczne cywilne władztwo nad SZ)</b></p>

Źródło: opracowanie własne.

Najogólniej mówiąc, są dwa wyjścia. Pierwsze to nowelizacja ustaw uwzględniająca istniejące uwarunkowania konstytucyjne oraz korekty w praktyce politycznej i wojskowej, drugie to ewentualne zmiany w Konstytucji.

**Nowelizacja ustaw obronnych.** Zasadność kolejnej nowelizacji ustawowej wynika przede wszystkim (choć nie wyłącznie) z potrzeby, a w stosunku do naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny wręcz konieczności dostosowania systemu zwierzchnictwa cywilnego i kierowania Siłami Zbrojnymi przez władze państwa do obowiązującej Konstytucji. Optymalnym rozwiązaniem byłoby oczywiście rozdzielanie funkcji sztabowej (pomocniczej dla władz państwa) szefa Sztabu Generalnego od funkcji dowódczych w Siłach Zbrojnych (dowodzić mogą tylko konstytucyjni dowódcy). Zauważmy przy okazji, że niezależnie od tego, kto kierowałby obroną państwa i komu podlegał naczelnny dowódca, wciąż krytyczną linią tego kierowania w warunkach obowiązującej Konstytucji pozostaje współdziałanie prezydenta z rządem w tym względzie, a zwłaszcza z ministrem obrony narodowej w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi także w czasie wojny. Nie jest tajemnicą, że to rozwiązanie konstytucyjne generuje sporo słabości w całym systemie kierowania państwem, a szczególnie Siłami Zbrojnymi i obroną w czasie wojny. W związku z tym warto zastanowić się nad prawnym (ustawowym) doprecyzowaniem dotychczasowych zasad i mechanizmów tej współpracy (może na przykład przez ustawowe obudowanie zadaniowe aktualnie „martwej” Rady Gabinetowej, czyli Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta, być może z ustanowieniem wojennej rady gabinetowej włącznie).

**Zmiana Konstytucji.** Postanowienia Konstytucji w sprawach Sił Zbrojnych są zbyt szczegółowe i w dodatku oparte na praktyce, interpretacjach czy poglądach z czasu prac nad nią. Tymczasem warunki bezpieczeństwa zmieniają się bardzo szybko i konieczna jest korekta dostosowująca przyjęte rozwiązania organizacyjne oraz funkcjonalne do nowych potrzeb. Zapisy Konstytucji jednak to utrudniają, komplikują, a nawet uniemożliwiają. W rozważanej tu kwestii najwyższych organów wojskowych dotyczy to dwóch spraw.

Po pierwsze, wymienienia nazw konkretnych stanowisk: szef Sztabu Generalnego, dowódca rodzajów Sił Zbrojnych czy naczelny dowódca Sił Zbrojnych. Dużo lepiej byłoby te nazwy pozostawić regulacjom ustawowym, a w Konstytucji jedynie przyjąć normę kompetencyjną, że prezydent (sam lub na wniosek ministra obrony narodowej) mianuje na najwyższe stanowiska wojskowe i że stanowiska te określa ustawa. Wtedy w drodze ustawy można byłoby elastycznie dostosowywać organizację i zasady funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi do zmieniających się warunków.

Po drugie, ustanowienia funkcji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny, czyli przesądzenia z góry o innej organizacji systemu kierowania i dowodzenia w czasie wojny. Tymczasem wiadomo, że organizacja dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny i pokoju powinna być maksymalnie taka sama. Specjalna funkcja naczelnego dowódcy jest także zbędna w kontekście naszego członkostwa w NATO i planowanego na czas wojny przekazania dowódcy sojuszniczemu sił przewidzianych do udziału w operacji obronnej. W razie jednak zachowania funkcji naczelnego dowódcy należałoby jako minimum ustalić normę fakultatywną co do jego mianowania (może być mianowany) oraz zapewnić możliwość mianowania go zawczasu, to jest już w okresie pokoju.

I wreszcie, na koniec sprawa fundamentalna. W razie zmiany Konstytucji należałoby, z punktu widzenia potrzeb sprawności kierowania bezpieczeństwem narodowym w ogóle, w tym Siłami Zbrojnymi, w warunkach pokoju, kryzysu, a szczególnie wojny, dążyć do odstąpienia od obecnego modelu podziału władzy wykonawczej między prezydentem a Radą Ministrów na rzecz systemu albo prezydenckiego, albo gabinetowego. W razie jednak zachowania obecnego stanu należałoby jednak wskazać w Konstytucji jeden organ kierujący obroną państwa w czasie wojny<sup>32</sup>. Trudno bowiem wygrywać wojny w warunkach dwuwładzy.

W sumie analiza obecnego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi z punktu widzenia Konstytucji oraz potrzeb cywilnej i demokratycznej kontroli, a także sprawności jego działania w warunkach pokoju, zagrożenia i wojny wskazuje, że istnieje konieczność dokonania kolejnej nowelizacji ustaw regulujących jego organizację i funkcjonowanie, z jednoczesnym przygotowaniem propozycji na potrzeby ewentualnej zmiany postanowień Konstytucji w sprawach Sił Zbrojnych. Główną myślą przewodnią owych zmian powinno być zapewnienie władzom państwa (prezydentowi, rządowi i MON) fachowego i obiektywnego pomocnictwa (doradztwa) strategicznego w kierowaniu Siłami Zbrojnymi i obroną państwa w czasie wojny. Można to osiągnąć przede wszystkim przez oddzielenie tego pomocnictwa od odpowiedzialności za bieżące dowodzenie Siłami Zbrojnymi, czyli w praktyce rozdzielenie roli szefa Sztabu Generalnego i dowódcy Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym utrzymaniu tzw. połączonego dowodzenia wojskowego.

<sup>32</sup> Warto przypomnieć, że podobne rekomendacje znalazły się w *Białej księdze bezpieczeństwa narodowego* z 2013 roku, zawierającej jawne rezultaty Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego przeprowadzonego w latach 2010–2012. Zob. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s.202, [http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala\\_Ksiega\\_inter\\_mm.pdf](http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf) [dostęp: 20.03.2019].

## 2. SIŁY ZBROJNE

Siły Zbrojne RP są niewątpliwie instytucją państwa o szczególnym charakterze. Mogą w życiu politycznym sprawować różne role: narzędzia wojny (instrumentu polityki państwa), gwaranta politycznego porządku i stabilności, grupy interesów oraz alternatywy dla władzy cywilnej. Ich szczególnym atrybutem jest możliwość stosowania przemocy zbrojnej<sup>33</sup>. Kluczem do prawidłowego postrzegania ich miejsca i roli jest właściwe zrozumienie relacji między polityką a jej instrumentami (dyplomatycznymi, ekonomicznymi i militarnymi).

Procesowi transformacji państwa polskiego po zmianie systemu politycznego i społecznego w 1989 roku towarzyszył trudny, ale skuteczny proces zmian w Siłach Zbrojnych RP prowadzący do określenia właściwej ich roli i miejsca w państwie demokratycznym. Wprowadzono rozwiązania prawne określające miejsce i rolę wojska w państwie demokratycznym. Wiązało się to także ze zmianą paradygmatu sił zbrojnych. Polska armia w ramach Układu Warszawskiego przeznaczona była do udziału w dużych operacjach ofensywnych i stosownie do tego zorganizowana i wyposażona (duże, uderzeniowe związki taktyczne, ciężkie uzbrojenie). W nowych warunkach strategicznych Polska, wraz z innymi państwami europejskimi, znacząco zredukowała stany osobowe i możliwości Sił Zbrojnych. Rozwój zdolności dostosowany został do wymogów interwencji wojskowych i następujących po nich działań stabilizacyjnych (lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku na Bałkanach i w Iraku, rok 2001 w Afganistanie i rok 2003 ponownie w Iraku). Walka przeciwko powstańcom w ramach interwencji wojskowej, a więc przeciwko subkonwencjonalnie działającemu przeciwnikowi, stała się kryterium transformacji sił zbrojnych, ich wyszkolenia, uzbrojenia i wyposażenia oraz punktem odniesienia karier wojskowych.

Dopiero początek drugiej dekady XXI wieku przyniósł kolejną zmianę paradygmatu sił zbrojnych i powrót do priorytetowego znaczenia podstawowych zdolności wojskowych, w tym przede wszystkim do obrony kraju. Znalazło to swoje koncepcyjne odzwierciedlenie w doktrynie Komorowskiego syntetyzującej główne wnioski

Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego z lat 2011–2013, której zasadność w wymiarze praktycznym została potwierdzona w wyniku agresji Rosji na Ukrainę w 2014 roku. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na uwarunkowania geopolityczne Siły Zbrojne RP powinny dysponować zdolnościami do udziału w sojuszniczych i koalicyjnych operacjach poza granicami kraju, wspierania działań innych organów wewnątrz państwa, przede wszystkim zaś tradycyjnej obrony kraju w ramach operacji sojuszniczej, a w razie konieczności również samodzielnie.

Wiele wskazuje na to, że proces ten, w wyniku działań i zaniechań obecnego kierownictwa państwa i resortu obrony narodowej, został zachwiany, co doprowadziło do utraty wielu zdolności Sił Zbrojnych, a także ich znacznego upolitycznienia czy wręcz upartyjnienia.

### 2.1. Synteza 25-lecia oraz stan w 2015 roku<sup>34</sup>

Rzeczpospolita Polska po ustrojowej zmianie i uzyskaniu pełnej niezależności w 1989 roku, po rozwiązaniu Układu Warszawskiego oraz ostatecznym rozpadzie ZSRR w 1991 roku stała się suwerennym państwem, które stanęło przed wieloma nowymi wyzwaniami, szansami, różnego rodzaju ryzykiem i zagrożeniami. Początkowy, krótki czas niepewności i próby określenia kierunków przyszłego rozwoju Polski zakończyły się już 21 marca 1990 roku, kiedy to minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski złożył wizytę w Kwaterze Głównej NATO i przedstawił główne założenia polityki Polski zmierzającej do zawiązania stosunków z Zachodem<sup>35</sup>.

Lata 1989 i 1990 były okresem wielkiego przełomu całego systemu politycznego Polski, w tym także Sił Zbrojnych. Po poprzednim systemie pozostała wielka, jak na polskie warunki i możliwości, armia z około 370 tys. żołnierzy, 700 samolotami, 2500 czołgami i 100 okrętami<sup>36</sup>. Siły Zbrojne dzieliły się wówczas na Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze,

<sup>33</sup> A. Heywood, *Politologia*, PWN, Warszawa 2006, s. 466–467.

<sup>34</sup> Niniejszą część raportu opracowano głównie na podstawie wyników prac naukowo-badawczych prowadzonych w latach 1990–2015 w Akademii Obrony Narodowej.

<sup>35</sup> Polska w NATO. Stałe przedstawicielstwo RP przy NATO, [https://brukselanato.msz.gov.pl/polska\\_w\\_nato/](https://brukselanato.msz.gov.pl/polska_w_nato/) [dostęp: 10.03.2019].

<sup>36</sup> Zob. szerzej w I. Horzeda, *Zmiany strukturalno-organizacyjne Sił Zbrojnych RP w latach 1990–2015*. Praca naukowo-badawcza II 2.23.2.0, AON, Warszawa 2016.

Wojska Obrony Powietrznej Kraju i Marynarkę Wojenną. W kolejnych latach nastąpiło w polskim wojsku szereg zmian organizacyjnych, między innymi w 2007 roku powstały Wojska Specjalne.

Wojska Lądowe wchodziły w nową rzeczywistość z trzema okręgami wojskowymi: Pomorskim, Śląskim i Warszawskim. Po kilku latach utworzono czwarty okrąg – Krakowski. W skład Pomorskiego Okręgu Wojskowego wchodziły cztery dywizje [8DZ, 12DZ, 2DZ i 16 DZ] oraz 7. Brygada Obrony Wybrzeża, dwie brygady i pułk artylerii [2BA, 6BA, 14pappanc.], 58Bsap., pułk pontonowy, brygada i trzy pułki łączności, dwa pułki przeciwchemiczne. W skład Śląskiego Okręgu Wojskowego – także cztery dywizje [4DZ, 5DZ, 10DZ i 11DZ], cztery brygady artylerii [2BA, 2BAA, 6BA, 23BAA], dwa pułki artylerii [20pappanc. i 91pappanc.] pułk pontonowy, pułk przeciwchemiczny, brygada i dwa pułki łączności, batalion szturmowy, 1Bsap., 4Bsap. Natomiast Warszawskiego Okręgu Wojskowego – 1DZ, 6BDSz., 1. i 14. pułk ochrony, pułk piechoty górskiej, 2Bsap., pułk łączności, 80dappanc. W każdym z okręgów funkcjonowało dodatkowo wiele innych mniejszych oddziałów<sup>37</sup>.

W skład Marynarki Wojennej wchodziły trzy flotyle [3FO, 8FOW, 9FOW] oraz Morska Brygada Okrętów Pogranicza.

Wojska Lotnicze miały dywizję lotnictwa myśliwskiego [4DLM], dwie dywizje lotnictwa myśliwsko-bombowego [2DLM-B, 3DLM-B], pułk lotnictwa rozpoznania taktycznego [32plrt], pułk szkolno-bojowy [6pls-b], dwa pułki szkolne [58plszk, 60plszk], pułk lotnictwa transportowego [13pltrans.], dwa pułki śmigłowców bojowych [49pśb, 56pśb], pułk śmigłowców transportowych [37pśtransp.], szkolny pułk śmigłowców i pułk specjalny lotnictwa transportowego.

Wojska Obrony Powietrznej Kraju składały się z trzech korpusów [1KOPK, 2KOPK, 3KOPK], czterech brygad i pułku artylerii obrony powietrznej kraju<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Zob. szerzej A. Polak, *Siły Zbrojne RP w latach 1990–2010*. Praca naukowo-badawcza, AON Warszawa 2011.

Jeszcze w 1990 roku połączono Wojska Lotnicze z Wojskami Obrony Powietrznej Kraju w Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej Kraju.

Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego władze Polski początkowo chciały utrzymać duży potencjał militarny. Miał on skutecznie odstraszać przeciwnika, choć wówczas nie był on jednoznacznie określony. Rzeczywistość szybko zweryfikowała jednak brak możliwości utrzymywania czterech okręgów wojskowych z kilkunastoma dywizjami i samodzielnymi brygadami oraz wielu jednostek w innych wojskach. Kolejne zmiany w Siłach Zbrojnych RP przyniosły ich redukcję. W Wojskach Lądowych, które przeszły największą transformację, pozostały dwa okręgi wojskowe; w 2001 roku w całych Siłach Zbrojnych służyło już 187 tys. żołnierzy<sup>39</sup>. Celem ich przebudowy było zrestrukturyzowanie dużej i ciężkiej armii na mniejszą, mobilną, sprawną i skuteczną. Część dywizji przeformowano w bazy materiałowo-techniczne, a dywizje pancerne na zmechanizowane.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku przywiązywano dużą wagę do wojsk obrony terytorialnej. W 1999 roku powstała koncepcja odbudowy zlikwidowanych wcześniej wojsk obrony terytorialnej kraju. Utworzono także wojska aeromobilne [6BDSz, 25DKPow – później 25BKPow]. Lata dziewięćdziesiąte XX wieku oznaczały dla Polski nie tylko redukcję sił zbrojnych, reorganizację struktur i zmiany modernizacyjne, ale i przede wszystkim poszukiwanie strategicznego kierunku dla systemu polskiej obronności. Ogromnym wyzwaniem stało się zapewnienie zdolności obrony Polski w warunkach odzyskanej samodzielności strategicznej, co było niezwykle istotne ze względu na funkcjonowanie Polski przez ponad 40 lat w silnej zależności obronnej od Związku Radzieckiego. Dość szybko nastąpiło jednoznaczne określenie się po stronie Zachodu i wypracowanie drogi do dołączenia do zachodnich struktur bezpieczeństwa.

Przystąpienie Polski do NATO uwięczyło kilkuletni proces licznych zmian, które wynikały z konieczności spełniania określonych wymogów i osiągnięcia kompatybilności ze strukturami Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>40</sup>. W 1999 roku w Wojsku Polskim służyło 226 tys. żołnierzy<sup>41</sup> i wciąż stały przed nim zadania dalszej redukcji i zmiany jakościowe. Dwunastego marca 1999 roku był nie tylko dniem formalnego wstąpienia Polski do NATO, ale i historyczną datą oznaczającą zdecydowany zwrot w historii Rzeczypospolitej.

Proces zmian w armii przyspieszył w 2001 roku, kiedy to rozpoczęto wdrażać Plan przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006, co wzmocniła jeszcze Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006, uchwalona 25 maja 2001 roku. Z inicjatywy ówczesnego ministra obrony narodowej Bronisława Komorowskiego ustalono w niej, że wydatki obronne będą wynosiły nie mniej niż 2 proc. PKB, w tym nie mniej niż 1,95 proc. na program modernizacji całych Sił Zbrojnych, a także dodatkowo 0,05 proc. na specjalnie wydzielony program wyposażenia wojska w samolot wielozadaniowy<sup>42</sup>. To dopiero od tego czasu, tj. ustanowienia stałego wskaźnika nakładów obronnych w stosunku do PKB, można było rozpocząć programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP w perspektywie wieloletniej i tym samym ich planową modernizację techniczną.

Transformacja ustrojowa po 1999 roku objęła wszystkie sfery funkcjonowania wojska i systemu obronnego. W kolejnych latach zmieniono charakter armii, wyposażenie i uzbrojenie, regulaminy, struktury organizacyjne wojsk, część kadry, system szkolenia wojsk oraz doktryny<sup>43</sup>. W ustawie z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wprowadzono wiele istotnych modyfikacji w pragmatyce kadrowej, w tym nową kategorię żołnierza zawodowego – szeregowego

zawodowego. Umożliwiło to przysłą profesjonalizację armii, co wraz z zawieszeniem poboru w 2008 roku stało się jedną z najważniejszych decyzji władz państwowych<sup>44</sup>. Profesjonalizacja armii zapoczątkowana w 2009 roku przyniosła:

- wprowadzenie wojskowej służby kontraktowej (nowy rodzaj służby zawodowej),
- zawieszenie obowiązkowej służby zasadniczej i przeszkolenia wojskowego absolwentów uczelni wyższych,
- rozszerzenie regulacji dotyczących służby kobiet w wojsku<sup>45</sup>.

Transformacja Sił Zbrojnych RP realizowana w latach 2001–2006 prowadziła do uzyskania pełnej podmiotowości strategicznej w ramach sojuszniczego systemu bezpieczeństwa. Sprawdzian tych umiejętności nastąpił w czasie udziału polskich kontyngentów w operacjach bojowych poza granicami państwa, przede wszystkim w Iraku, w misji Iracka Wolność, w Afganistanie, w misji Trwała Wolność i w ramach Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF) oraz w Czadzie, w operacji UE EUFOR Tchad/RSA. Operacje te przyniosły także nowe umiejętności i dały możliwość sprawdzenia w rzeczywistości poziomu kompatybilności polskich wojsk z wojskami sojuszniczymi.

Na szybkie włączenie polskich sił zbrojnych i osiągnięcie standardów sojuszniczych NATO wpłynęły zmiany w systemie szkolenia wojsk. Od 1999 roku objęty one wszystkie programy szkolenia i kształcenia w uczelniach wojskowych oraz ośrodkach szkoleniowych. Znaczna część żołnierzy (głównie oficerów) przeszła szkolenia w państwach NATO (tylko do 2008 roku 2,5 tys.), priorytetowo potraktowano naukę języka angielskiego, szczególnie w korpusie oficerskim. W tym samym czasie 170 oficerów ukończyło studia podyplomowe w renomowanych wojskowych akademiach, głównie w USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech i we Francji.

<sup>40</sup> A. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu*, AON, Warszawa 2014.

<sup>41</sup> Zob. szerzej: I. Horzeda, dz. cyt.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010760804/O/D20010804.pdf> oraz Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010890972/O/D20010972.pdf> [dostęp: 20.05.2019].

<sup>43</sup> S. Bojczuk-Czachór, *15 lat: 1990-2014: Polska w NATO*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2014.

<sup>44</sup> Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010, <https://www.premier.gov.pl/.../program-profesjonalizacji-sisil-zbrojnych-w-rzeczypospolitej> [dostęp: 12.03.2019].

<sup>45</sup> W. Kaczmarczyk, *Prognozowane zmiany w siłach zbrojnych w okresie profesjonalizacji armii*. Praca naukowo-badawcza II 2.28.2.0. AON, Warszawa 2013.

Od wstąpienia do NATO do roku 2008 aż 24 tys. żołnierzy i pracowników wojska pełniło służbę lub pracowało w operacjach zagranicznych. Polscy żołnierze w każdym roku brali udział w licznych ćwiczeniach sojuszniczych, a polscy oficerowie coraz częściej obejmowali stanowiska w strukturach międzynarodowych.

Członkostwo w NATO przyspieszyło także modernizację armii. W roku 2000 Siły Zbrojne RP miały 1700 czołgów, około 1400 opancerzonych bojowych wozów, 1550 zestawów artyleryjskich o kalibrze powyżej 100 mm, ponad 100 śmigłowców bojowych i 270 samolotów bojowych, 29 okrętów bojowych oraz 90 jednostek pływających pomocniczych<sup>46</sup>. Był to w zdecydowanej większości sprzęt radziecki. Około 60% stanowiły przestarzałe czołgi z tzw. rodziny T-55; bojowe wozy piechoty BWP-1 radzieckiej konstrukcji nie spełniały wymogów pola walki. Konieczna była modernizacja wyrzutni i amunicji do BM-21 i RM-70. Znaczny procent ówczesnego uzbrojenia i wyposażenia wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych charakteryzował się ograniczoną skutecznością bojową. Zdolności bojowe polskiego wojska zdecydowanie poprawiły w latach 2000. zakupy:

- Kołowych Transporterów Opancerzonych „Rosomak”,
- przeciwpancernych pocisków raketowych „Spike”,
- przenośnych przeciwlotniczych zestawów raketowych „Grom”,
- przeciwlotniczych zestawów artyleryjsko-raketowych ZUR-23-2KG,
- czołgów „Leopard”,
- bezpilotowych samolotów rozpoznawczych,
- 50 samolotów bojowych F-16 i wdrożenie programu nowych samolotów wielozadaniowych,
- samolotów transportowych Casa C-295M,
- dwóch fregat raketowych typu OHP,
- czterech okrętów podwodnych typu Kobben,

a także sformowanie Nabrzeżnego Dywizjonu Raketowego.

<sup>46</sup> Zob. szerzej: A. Polak, dz. cyt.

<sup>47</sup> Kierunki przebudowy i modernizacji oraz szkolenia SZ RP w latach 2001–2006, AON, Warszawa 2001.

W tym okresie przystąpiono również do realizacji wielu innych programów modernizacyjnych. Szereg zmian w Siłach Zbrojnych RP dokonano w czasie kierowania resortem obrony przez ministrów Jerzego Szmajdzińskiego i Janusza Zemkego, kiedy to między innymi dokonano zakupu nowoczesnych samolotów bojowych i transporterów opancerzonych.

Równolegle modernizowano posiadane uzbrojenie, dostosowując jego zdolności do współczesnych wymogów. Realizacja programów modernizacyjnych przyniosła poprawę w zakresie:

- integracji zautomatyzowanych systemów dowodzenia i kierowania środkami walki,
- wdrażania systemu łączności satelitarnej,
- zwiększenia stopnia integracji systemu rozpoznania i walki elektronicznej z systemami innych państw,
- wzrostu możliwości ogniowych i manewrowych jednostek sił wysokiej gotowości,
- wyposażenia indywidualnego żołnierzy,
- podniesienia potencjału bojowego systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwpancernej,
- możliwości rozpoznania elektronicznego i zakłóceń systemów radioelektronicznych potencjalnego przeciwnika.

Konieczne zmiany organizacyjne po wstąpieniu Polski do NATO doprowadziły do rozformowania 2100 jednostek wojskowych, przeformowania 3200 i stworzenia od podstaw nowych 700<sup>47</sup>. I tak rezultatem najważniejszych zmian strukturalnych było utworzenie:

- 22 października 2003 roku Dowództwa Operacyjnego oraz Centrum Operacji Powietrznych i Centrum Operacji Morskich,
- 6 grudnia 2006 roku Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych,
- w 2007 roku Dowództwa Wojsk Specjalnych,



- 1 października 2006 roku Służby Wywiadu Wojskowego,
- 1 października 2006 roku Służby Kontrwywiadu Wojskowego (w miejsce rozwiązanych Wojskowych Służb Informacyjnych).

Na terenie Polski rozmieszczono struktury dowodzenia i szkolenia NATO: w 1999 roku – Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północ–Wschód w Szczecinie i w 2004 roku Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO.

Ważne znaczenie dla rozwoju systemu obronnego miało także przystąpienie Polski 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej, która stała się drugim zewnętrznym filarem bezpieczeństwa Polski. W 2006 roku Polska wysłała, przychylając się do prośby UE, dwa liczne kontyngenty do operacji EUFOR DR Congo w Demokratycznej Republice Konga oraz w 2008 roku do operacji EUFOR Tchad/RCA w Czadzie. Polska jest ponadto państwem ramowym (wiodącym) Weimarskiej Grupy Bojowej UE oraz Grupy Wyszehradzkiej. Włączyła się również w działania Eurokorpusu oraz przystąpiła do Europejskich Sił Żandarmerii.

Druga dekada lat 2000. rozpoczęła się tragicznie zarówno dla polskiego wojska, jak i dla polskiego państwa. Dziesiątego kwietnia 2010 roku doszło w Smoleńsku do katastrofy lotniczej polskiego samolotu wojskowego Tu-154, w której zginęło 96 osób, w tym prezydent RP – zwierzchnik Sił Zbrojnych Lech Kaczyński, szef Sztabu Generalnego WP, wszyscy dowódcy rodzajów sił zbrojnych, biskupi polowi, wojskowa załoga samolotu oraz wicemarszałkowie Sejmu i Senatu, liczni parlamentarzyści, dwóch byłych ministrów obrony, wiceminister obrony, a także wiele innych osób z najwyższych stanowisk i zasłużonych dla państwa. Katastrofa, druga po wcześniejszej katastrofie samolotu CASA, miała duży wpływ na wiele kwestii dotyczących funkcjonowania systemu obronnego RP i samego wojska. Skutkowała wprowadzeniem wielu zmian personalnych, organizacyjnych i modernizacyjnych.

W tym czasie nastąpiła też ważna zmiana w doktrynalnym podejściu do zadań Sił Zbrojnych. Pierwsza dekada XXI wieku to w dużym stopniu ich szeroki udział w misjach ekspedycyjnych na Bałkanach, w Iraku, Afganistanie i Afryce. Realizacja rekomendacji prezydenta RP – zwierzchnika Sił Zbrojnych RP Bronisława Komorowskiego – przywróciła priorytet gotowości wojska do obrony własnego terytorium<sup>48</sup>. W 2014 roku zakończyła się operacja ISAF, a tym samym udział żołnierzy polskich w działaniach bojowych w Afganistanie. Od tego czasu Polska skoncentrowała wysiłek na dalszym rozwoju Sił Zbrojnych RP wokół zdolności koniecznych przede wszystkim do obrony własnego kraju.

W tym samym roku doszło do zmiany systemu kierowania i dowodzenia w resorcie obrony narodowej<sup>49</sup>. Dotychczas minister obrony sprawował cywilny nadzór nad armią poprzez szefa Sztabu Generalnego WP, któremu podlegali dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych. W wyniku reformy połączono cztery dowództwa w jedno Dowództwo Generalne Sił Zbrojnych. Szef Sztabu Generalnego WP utracił bezpośrednio kompetencje dowódcze nad wojskiem, przyjmując odtąd funkcję pomocniczą wobec władz politycznych (MON i prezydenta) w kierowaniu siłami zbrojnymi i obroną państwa, w tym rolę planistyczną w systemie obronnym oraz monitorującą realizację zadań strategicznych przez dowództwa wojskowe. Ministrowi obrony narodowej bezpośrednio, zgodnie z nowymi rozwiązaniami, podlegali: dowódca generalny, dowódca operacyjny, dowódca Garnizonu Warszawa, komendant główny Żandarmerii Wojskowej i szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Reforma ta wzbudziła pewne zastrzeżenia części ekspertów i kadry dowódczej. Dotyczyły one głównie pozbawienia szefa Sztabu Generalnego kompetencji dowódczych i niezbyt jasnego w praktyce podziału kompetencji między dowódcę generalnego a dowódcę operacyjnego oraz niektórych szczegółowych rozwiązań organizacyjnych (na przykład w kwestii dowodzenia Wojskami Specjalnymi).

<sup>48</sup> Tego typu zmiana strategiczna była jednym z głównych elementów doktryny Komorowskiego, zob. *Wybrane dokumenty oraz opracowania*, dz. cyt., s. 96–98.

<sup>49</sup> P. Dąbrowski, Z. Maczyszczyń, A. Borucka, *Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP*, <https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/gefile/40456> [dostęp: 2.05.2019].

Druga dekada XXI wieku przyniosła także rozbudowę systemu obronnego we wschodniej części Polski i zdecydowanie większy udział wojsk NATO w zapewnieniu bezpieczeństwa wschodnioeuropejskiej flanki NATO. Jedną z ważnych zmian tego okresu było także rozpoczęcie bliskiej współpracy wojskowej ze Stanami Zjednoczonymi, co doprowadziło wówczas do zwiększenia obecności wojsk USA i innych państw NATO na terenie Polski. Były to priorytety w działalności ówczesnego ministra obrony T. Siemoniaka.

Na początku 2014 roku doszło do agresji Rosji na Ukrainę i aneksji Krymu, a potem konfliktu zbrojnego w Donbasie, co zmieniło postrzeganie zagrożeń w tej części Europy i rozpoczęło dodatkowe zwiększanie udziału USA i kilku innych państw NATO w zapewnieniu bezpieczeństwa państw NATO położonych w tej części Europy. Podjęto także intensywne działania na rzecz zakupu systemu obrony przeciwraкетowej, pocisków rakietowych dalekiego zasięgu do samolotów F-16, wprowadzenia artylerii rakietowej średniego zasięgu w Wojskach Lądowych oraz stworzenia drugiego Nabrzeżnego Dywizjonu Rakietowego Marynarki Wojennej.

W 2015 roku, który przyniósł Polsce zmianę władzy, a więc także nowe kierownictwo resortu obrony, Siły Zbrojne były niezbyt rozbudowane, ale profesjonalne, dość dobrze uzbrojone i wyposażone, z niezłe przygotowaną kadrą dowódczą, żołnierzami (kilkadziesiąt tysięcy) z bogatym doświadczeniem w operacjach bojowych. System obronny końca 2015 roku opierał się na kilku filarach, były to:

- własny potencjał wojskowy (trzy dywizje, sześć samodzielnych brygad, pięć samodzielnych pułków w Wojskach Lądowych, cztery skrzydła i dwie samodzielne brygady w Siłach Powietrznych, dwie flotyle w Marynarce Wojennej i pięć samodzielnych jednostek w Wojskach Specjalnych oraz wiele innych jednostek i instytucji);
- potencjał pozamilitarny państwa;
- sojusz z NATO i wynikające z niego zasady kolektywnego działania;

- udział Polski w UE, z aktywnym uczestnictwem we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, a także bardzo dobra współpraca z Niemcami, Francją i Wielką Brytanią oraz krajami Grupy Wyszehradzkiej;
- strategiczna obecność USA na terenie Polski;
- obniżanie napięć z Rosją.

Zwiększaniu obecności wojsk USA i innych państw NATO w Polsce, rozpoczętej w okresie kierowania resortem obrony przez wicepremiera T. Siemoniaka, szczególnie widoczne w latach 2014–2015, towarzyszyły: konsekwentne dążenie do proobronnej aktywizacji społeczeństwa<sup>50</sup>, wspieranie działań organizacji paramilitarnych i klas mundurowych, kształtowanie patriotycznych postaw obronnych, inspirowanie młodych Polaków do ochotniczej służby w wojsku oraz poprawa jakości armii i jej koncentracji na zadaniach związanych z obroną Polski. To w okresie kierowania resortem przez T. Siemoniaka rozpoczęto systemowe wspieranie klas mundurowych i organizacji proobronnych oraz ochotnicze szkolenia dla potrzeb rezerw osobowych, a także zwiększono znacznie liczbę żołnierzy powoływanych na przeszkolenie. Decyzja o reformie Narodowych Sił Rezerwowych (NSR) przewidywała z dniem 1 stycznia 2016 roku zwiększenie armii zawodowej o 10 tys. żołnierzy oraz utworzenie komponentu wojsk obrony terytorialnej umożliwiającego szkolenie na szerszą skalę żołnierzy na potrzeby rezerw mobilizacyjnych. Nie została jednak wprowadzona w życie przez kolejnego ministra obrony A. Macierewicza<sup>51</sup>.

O stanie systemu obronnego Polski i jakości polskiego wojska świadczy ocena zewnętrznych ekspertów. Jak podaje Global Firepower (który jest uznanym międzynarodowym rankingiem tworzonym na podstawie analizy ponad 50 czynników określających potencjał militarny ponad 100 państw), Siły Zbrojne Polski w 2014 roku zajmowały 17., a w 2015 roku 19. miejsce w świecie pod względem posiadanego potencjału bojowego. Potencjał ten, niestety, spadał w kolejnych latach i w 2019 roku Polska zajęła w tym rankingu 24. miejsce<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> T. Siemoniak, *USA muszą zwiększyć obecność wojskową w Polsce*, <https://www.defence24.pl/siemoniak-usa-i-nato-musza-zwiekszyc-obecnosc-wojskowa-bez-nich-nie-da-sie-powstrzymac-rosji> [dostęp: 12.03.2019].

<sup>51</sup> *Polska utworzy oddziały obrony terytorialnej na wzór amerykańskiej Gwardii Narodowej?* <https://www.pch24.pl/polska-utworzy-oddzialy-obrony-terytorialnej-na-wzor-amerykanskiej-gwardii-narodowej-36569.i.html> [dostęp: 12.03.2019].

<sup>52</sup> *Global Firepower 2019, World Military Strength Rankings*, <https://www.globalfirepower.com> [dostęp: 12.03.2019].

## 2.2. Siły Zbrojne RP w latach 2015–2019

Przyjęte po 1989 roku rozwiązania ustawowe, funkcjonalne oraz zwyczajowe dotyczące obronności państwa i funkcjonowania sił zbrojnych, mimo że właściwe, okazały się podatne (mało odporne) na dość jednostronną interpretację ugrupowania sprawującego władzę. Nie zapewniają skuteczności i ciągłości polityki obronnej, pozwalają na nadużycia i wypaczenia. Swoiście udowodnił to minister A. Macierewicz, który swoimi woluntarystycznymi [samowolnymi] działaniami uwidoczniał słabość [niewystarczalność] rozwiązań systemowych w tym zakresie.

### 2.2.1. Zadania strategiczne

Zadania Sił Zbrojnych RP w obecnym stanie prawnym określają Konstytucja RP, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 roku oraz Koncepcja obronna RP, przy czym wartość tej ostatniej wydaje się wysoce dyskusyjna. Bezpośrednio do Sił Zbrojnych RP odnosi się artykuł 26, pkt 1 Konstytucji, w którym stwierdzono: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”<sup>53</sup>. Treść tego artykułu można uznać za misję Sił Zbrojnych.

Z pewnym doprecyzowaniem zadań mamy do czynienia w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>54</sup>. W artykule 3, pkt 1 zapisano: „Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast w punkcie 2 – „Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowniczych lub ochrony zdrowia i życia

ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”<sup>55</sup>.

Zadania Sił Zbrojnych RP wyraźnie sprecyzowano w Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku. W jej punkcie 74. przedstawiono główne z nich mające zapewnić zdolność państwa do obrony i przeciwstawienia się agresji. Są to<sup>56</sup>:

- utrzymywanie gotowości do realizacji zadań związanych z obroną i ochroną nienaruszalności granic;
- prowadzenie strategicznej operacji obronnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- udział w działaniach antyterrorystycznych w kraju i poza granicami;
- uczestnictwo w operacji obronnej poza obszarem państwa odpowiednio do zobowiązań sojuszniczych w ramach artykułu 5 Traktatu północnoatlantyckiego;
- prowadzenie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej.

Z uwagi na konieczność wspierania podsystemów obronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz udzielania pomocy społeczeństwu wskazano [pkt 75] następujące zadania Sił Zbrojnych RP<sup>57</sup>:

- monitorowanie i ochrona przestrzeni powietrznej;
- wspieranie ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu;
- prowadzenie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej;
- monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju;
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego;

<sup>53</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>54</sup> Z poprawkami Dz.U. 2016, poz. 1534.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Strategia bezpieczeństwa narodowego, dz. cyt., s. 74.

<sup>57</sup> Tamże, s. 75.

- prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych;
- pomoc władzom państwowym, administracji publicznej i społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia (sytuacje kryzysowe) oraz likwidacji ich skutków.

W kolejnych punktach [76. i 77.] zwrócono uwagę na konieczność utrzymywania adekwatnych sił i środków do udziału w różnych typach operacji i misji zarządzania kryzysowego [pokojowych, reagowania kryzysowego, pomocy humanitarnej] prowadzonych przez NATO, UE, ONZ oraz w innych operacjach wynikających z porozumień międzynarodowych, a także współpracy wojskowej w rozwoju i stosowaniu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Siły Zbrojne RP mają także dysponować zdolnościami defensywnymi i ofensywnymi w cyberprzestrzeni umożliwiającymi odstraszenie potencjalnego przeciwnika.

Te zadania Sił Zbrojnych można uznać za strategiczne, choć można by dyskutować o konkretnych zapisach. Zastanawia przykładowo brak postanowienia o uczestnictwie w sojuszniczej operacji obronnej na terenie kraju (odpowiedzialne dowództwo w Brunsum) czy podkreślenie samodzielnej operacji obronnej. Nie do końca jasny jest także podział zadań na główne i pozostałe. Być może wskazane byłoby usystematyzowanie tych zadań odpowiednio do czasów pokoju, kryzysu i wojny. Ważny jest także sposób formułowania zadań, niektóre z nich zdają się bowiem zbyt ogólne, szczególnie dotyczące wspierania innych podsystemów.

Możliwość ponownego określenia zadań Sił Zbrojnych RP stwarzał kolejny Strategiczny przegląd obronny. Niestety powstała w jego rezultacie Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej<sup>58</sup>, wydana w maju 2017 roku, jest raczej zbiorem ogólnych haseł. Przykładowo w rozdziale Katalog zadań Sił Zbrojnych RP zapisano: „Po raz pierwszy we współczesnej historii Polski będziemy dysponować efektywnym potencjałem odstraszenia. Chcemy być zdolni do obrony Polski i, w razie potrzeby, niesienia pomocy sojusznikom”. I to prawie wszystko o zadaniach Sił Zbrojnych.

<sup>58</sup> Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt.

<sup>59</sup> Odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8430.NATOWeek-Odprawa-kierowniczej-kadry-MON-i-Sil-Zbrojnych.html?search=8466275844224> [dostęp: 1.05.2019].

Dla właściwego funkcjonowania sił zbrojnych w państwie istotne jest sformułowanie i przyjęcie oficjalnej strategii wojskowej, czego niestety nie udało się dotychczas w Polsce zrealizować. Zadania powinny też zostać określone precyzyjnie, w sposób uniemożliwiający ich zbyt szeroką, dowolną interpretację. Być może wskazane byłoby też ich umocowanie ustawowe.

Podkreślić należy, że zerwanie narodowego systemu planowania obronnego jest jednym z największych i skutkujących poważnymi negatywnymi konsekwencjami błędów Ministerstwa Obrony Narodowej po 2015 roku. Przeprowadzenie natomiast wspomnianego Strategicznego przeglądu obronnego w bardzo wąskiej grupie osób skutkuje sformułowaniem mocno dyskusyjnych wniosków i planowanych zamierzeń, często słabo uzasadnionych i w wielu przypadkach niemożliwych do realizacji, w tym na przykład dotyczących uzyskania pełnej samodzielności (autonomii, samowystarczalności) obronnej. Negatywnie należy również ocenić niechęć do kontynuacji realizowania Strategii bezpieczeństwa narodowego zatwierdzonej przez prezydenta w 2014 roku. Była ona wielokrotnie krytykowana przez obecny układ rządzący, ale do tej pory nie opracowano nowej, chociaż prace nad jej założeniami są ponoć prowadzone w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego<sup>59</sup>. Takie podejście skutkuje między innymi podejmowaniem decyzji dotyczących wojska i obronności państwa, które są niczym więcej niż zbiorem różnych luźnych pomysłów niespiętych jakąś trwałą i jednolitą koncepcją. A przykładem tego jest wypowiedź jednego z wiceministrów o dziesięciordernej potrzebie zakupu śmigłowców albo pomysł wykorzystania aeroklubów lotniczych do wzmocnienia zdolności bojowej wojska. Widać tu także pewną niefrasobliwość i niewiedzę z zakresu obronności, a zwłaszcza sztuki wojennej. Ten brak przygotowania zastępowany jest, ze szkodą dla wojska, działaniami i wypowiedziami mającymi charakter medialny, propagandowy, całkowicie oderwanymi od realnych warunków, potrzeb i możliwości.

Określenie zadań dla sił zbrojnych jest obowiązkiem polityków. Uwzględnić przy tym należy zobowiązania sojusznicze i możliwości państwa. To zadania stanowią punkt

wyjścia dla zdolności operacyjnych (inne zdolności muszą mieć siły zbrojne nastawione na udział w działaniach poza granicami kraju, a inne ukierunkowane na obronę kraju), struktury organizacyjnej, liczebności, wyposażenia, uzbrojenia i wyszkolenia sił zbrojnych i związanych z tym potrzeb finansowych w skali krótko-, średnio- i długoterminowej. Dopiero wówczas można mówić o planie modernizacji. Modernizacja powinna być pochodną zadań, a nie dobrego przekazu medialnego.

Właściwe rozumienie potrzeb obronnych państwa mogłoby zapobiec tak dyskusyjnym pomysłom, jak rozbudowa Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), przenoszenie batalionów czołgów z Żagania do Wesolej i z Wesolej do Żagania, czy też równie szumne co nierealne zapowiedzi budowy Fortu Trump. Mogłoby też mieć pozytywny wpływ na praktykę ćwiczeń wojskowych, które zdają się ostatnio koncentrować na najbardziej widowiskowych elementach wyszkolenia pododdziałów. Nie mówiąc już o zrozumieniu potrzeby udziału w ćwiczeniach – w roli ćwiczących – również osób na najwyższych stanowiskach w państwie.

### 2.2.2. Zmiany organizacyjno-kadrowe

W latach 2015–2019 ze szczególną mocą ujawniły się słabości rozwiązań prawnych i organizacyjnych z zakresu funkcjonowania Sił Zbrojnych RP w systemie obronnym państwa. Umożliwiło to pełniącym w tym okresie funkcje ministrów obrony narodowej prowadzenie polityki będącej zbiorem różnych doraźnych pomysłów oraz górnolotnych i niemających racjonalnych uzasadnień zapewnień dotyczących wojska i szeroko rozumianej sfery militarnej kraju.

Szczególnie niebezpieczna i szkodliwa była polityka kadrowa, głównie ministra A. Macierewicza, w której wyniku odeszło z wojska 8393 oficerów. W 2016 roku w Sztabie Generalnym zmiany objęły 90 proc. stanowisk dowódczych, a w Dowództwie Generalnym 82 procent<sup>60</sup>. Wprawdzie według oficjalnych danych

MON w większości oficerowie odeszli na własną prośbę, co jednak nie zmienia negatywnej oceny tego zjawiska, tym bardziej że u podłoża wielu z tych wypowiedzi leżała nieakceptacja niszczących wojsko działań ministra A. Macierewicza i jego podwładnych. Oficerowie już po zakończonej służbie często podkreślali, że prawdziwym powodem ich decyzji były pogarszające się stosunki służbowe w resorcie w związku z niezrozumiałymi dla nich decyzjami, ignorowanie ich wiedzy i doświadczenia oraz wprowadzenie do polityki kadrowej ideologii partyjnej, od której popierania był uzależniony nie tylko dalszy ich rozwój, ale także służba wojskowa. Z uwagi na fakt, iż tak duża liczba zwolnień z wojska oficerów zajmujących wysokie stanowiska nie miała do tej pory miejsca, a rzeczywiste przyczyny ich decyzji budzą niepokój, wskazane byłoby zbadanie w przyszłości powodów, dla których tak się stało.

Wprawdzie masowe zwolnienia ze służby wojskowej miały także miejsce wcześniej, ale związane one były raczej ze znaczną redukcją stanu osobowego wojska odziedziczonego po poprzednim systemie oraz obawami przed wprowadzeniem niekorzystnych zmian systemu emerytalnego. Nigdy jednak nie obejmowały na taką skalę zwolnień najbardziej doświadczonych oficerów, wykształconych na uczelniach państw NATO, służących w strukturach sojusznicych i operacjach poza granicami kraju. Te niejasne powody zwolnień dotyczą również najwyższych stanowisk w Siłach Zbrojnych. Od 2015 roku mamy już trzeciego szefa Sztabu Generalnego WP, drugiego dowódcę generalnego, trzeciego dowódcę operacyjnego i trzeciego dowódcę Wojsk Specjalnych. Podobna sytuacja odnosi się też do inspektorów rodzajów sił zbrojnych (na przykład piąty inspektor sił powietrznych) i innych osób funkcjami ustawowej granicy wieku na zajmowanym stanowisku.

Na początku 2016 roku przyjęto jednoznacznie kontrowersyjne rozwiązanie kadrowe, wprowadzając do tzw. ustawy pragmatycznej możliwość wyznaczenia żołnierza na stanowisko o dwa, a w szczególnych sytuacjach i więcej stopni wyższe od

<sup>60</sup> Informacja MON nt. zmian organizacyjno-kadrowych, MON, 22.02.2017, <https://archiwum2019.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/informacja-mon-nt-zmian-organizacyjno-kadrowych-j2017-02-22/> [dostęp: 1.05.2019].

posiadanego stopnia wojskowego<sup>61</sup>. Jest to rozwiązanie potencjalnie umożliwiające wyznaczanie na wysokie stanowiska nie tyle oficerów systemowo spełniających warunki [odpowiednio przygotowanych] do ich zajmowania, ile dających gwarancję działania zgodnie z wolą polityczną. Wydaje się wyraźną próbą uzależnienia rozwoju kadrowego nie od kompetencji, ale raczej od politycznej dyspozycyjności.

W rezultacie tak dużych zwolnień, w tym głównie kadry kierowniczej, trzeba było wyznaczyć następców na najważniejsze dla funkcjonowania wojska stanowiska. Tak przeprowadzona operacja kadrowa budzi poważne wątpliwości co do przygotowania tych oficerów do wykonywania powierzonych im zadań. Musi niepokoić powołanie dowódców dywizji bezpośrednio na stanowisko szefa Sztabu Generalnego WP lub dowódcy generalnego, a więc z poziomu taktycznego wprost na poziom strategiczny. Jest to rozwiązanie niespotykane i niezrozumiałe w armiach nie tylko Sojuszu Północnoatlantyckiego, ale i w innych. Stanowi też przykład indolencji i braku odpowiedzialności decydentów, którzy tkwią w przekonaniu, że wystarczy dać odpowiedni stopień wojskowy i wszystko będzie sprawnie funkcjonować.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że mianowanie swego czasu rektora-komendanta Wyższej Oficerskiej Szkoły Sił Powietrznych (notabene po krótkim wcześniejszym okresie dowodzenia brygadą) na stanowisko dowódcy Sił Powietrznych przyniosło wiele bardzo negatywnych skutków i dla niego, i dla wojska, i dla państwa. Za błędne należy uznać wyznaczanie na stanowiska rektorów-komendantów uczelni wojskowych oficerów nieprzygotowanych do pełnienia tych funkcji, zarówno bez doświadczenia dowódczego, jak i odpowiedniego statusu naukowego. Powołanie na rektora-komendanta akademii oficera w stopniu podpułkownika z niewielkim dorobkiem naukowym i szybkie awansowanie go na pułkownika i generała brygady, który kieruje najważniejszą w założeniu uczelnią wojskową przygotowującą – znowu w założeniu – kierowniczą kadrę sił zbrojnych do dowodzenia na poziomie operacyjnym i strategicznym jest błędem kierownictwa resortu obrony. Przykładem dość niefrasobliwego podejścia do odpowiedniego przygotowania osób funkcyjnych jest wyznaczenie na stanowisko zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP oficera, który w ciągu trzech lat

był trzykrotnie awansowany, a nominację na zastępcę dowódcy wielonarodowego korpusu w Szczecinie otrzymał w zasadzie jako pułkownik. Tego typu przykładów niefrasobliwego podejścia kadrowego można znaleźć wiele.

Zmiany kadrowe, niemające żadnego merytorycznego uzasadnienia z punktu widzenia posiadania istotnych kompetencji wyznaczanych oficerów na nowe dla nich stanowiska służbowe, wywołały przekonanie, że jedynymi wyznacznikami rozwoju są zgoda na partyjną wizję wojska i jego historii, a nawet jej propagowanie, ale przede wszystkim krytyka poczynań poprzedników. Wielu dowódców oraz oficerów na to się zdecydowało, co uwidacznia się w odcinaniu się przez nich od własnej przeszłości, likwidacji zdjęć i portretów ich poprzedników, pisania historii jednostek od nowa, a także zrywaniu wszelkich kontaktów z dowódcami i byłymi żołnierzami, a w uczelniach profesorami uznawanymi przez władze resortu obrony i rządzącą opcję partyjną za osoby niepożądane. Na podstawie takiej polityki kadrowej można z całą pewnością stwierdzić, że apartyjność naszych sił zbrojnych przestała być ich istotną cechą. Przypomina to czasy PRL, kiedy to głośzono, że partia komunistyczna (PZPR) jest źródłem siły i męstwa Wojska Polskiego. Ta polityka kadrowa wywołała wiele negatywnych skutków – od zajęcia stanowisk przez nieprzygotowanych do tego oficerów do uwidaczniających się podziałów na tych właściwych partyjnie i tych niewłaściwych, wyznaczonych przez poprzedników.

Zwłaszcza minister A. Macierewicz i jego podwładni bezceremonialnie łamali zasady i standardy cywilnej władzy nad wojskiem, przekształcając ją w formę władzy partyjnej, w dodatku wybitnie woluntarystycznej. Uwidocznili się to na przykład w podejmowaniu decyzji sięgających w głąb wojska, które wielokrotnie leżały w kompetencji dowódców jednostek wojskowych. Do negatywnych przykładów można też zaliczyć decyzje w sprawie sal tradycji w jednostkach. Wytyczne ministra przypominały rozporządzenia Głównego Zarządu Politycznego Ludowego Wojska Polskiego, w których też określano, co ma być eksponowane w tych salach. Sposób działania został ten sam, zmieniły się tylko poglądy partyjne na temat historii i eksponaty. Z historią oraz tradycją określonej jednostki czy instytucji wojskowej prezentowane tam treści

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031791750/U/D20031750Lj.pdf> [dostęp: 1.05.2019].

nie miały wówczas i mają teraz wiele wspólnego. I jest to dowód ideologizowania wojska i wychowania żołnierzy według partyjnych poglądów na historię państwa i jego siły zbrojne.

Przykładem nadużywania władzy pod pretekstem cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi było wysłanie Centralnego Zespołu Artystycznego Wojska Polskiego na prywatne uroczystości dyrektora Radia Maryja. Tak bulwersujących decyzji chyba nie podejmowali nawet wysocy partyjni urzędnicy w Polsce Ludowej. Wybitną emanacją takiego podejścia do władzy nad Siłami Zbrojnymi było postępowanie niesławnej pamięci dyrektora Gabinetu Politycznego ministra A. Macierewicza. Przypisywanie sobie nienależnych uprawnień, wprowadzenie obyczaju zwracania się do urzędnika średniego szczebla jak do ministra, nadużywanie wykorzystywania pojazdu służbowego, przyjmowanie meldunków od dowódców wojskowych, uzurpowanie sobie roli przełożonego wobec dowódców i szefów instytucji wojskowych, poniżanie oficerów poprzez wykorzystywanie ich do takich zadań, jak trzymanie parasola, to tylko kilka przykładów karygodnego zachowania tego urzędnika, które było tolerowane przez ministra A. Macierewicza. Żołnierze nie potrafili się takim postępowaniom przeciwstawić, a niektórzy wręcz w nich uczestniczyli. Nie był to jedyny urzędnik w MON, który poważnie przekraczał swoje uprawnienia.

W okresie kierowania resortem przez A. Macierewicza jego wiceministrowie posuwali się do zastraszania żołnierzy. Oficerowie w obawie przed zwolnieniem z wojska lub ze stanowiska wielokrotnie starali się zachowywać zgodnie z oczekiwaniem cywilnych przełożonych, często z narażeniem własnego honoru i godności. Sprzyjało temu bezceremonialne, nieuzasadnione pozbywanie się doświadczonych żołnierzy z instytucji i jednostek wojskowych. Smutnym przykładem w ideologizacji wojska było polecenie dowódcy Garnizonu Warszawa wydane podwładnym, aby podstawowym źródłem informacji w codziennej działalności służbowej były programy telewizji publicznej, w szczególności TVP Info<sup>62</sup>.

Z kolei żołnierze, a nawet całe jednostki wykazujące szczególną przydatność czy uległość wobec zachcianek przełożonych, korzystali z nadmiernych w porównaniu do innych żołnierzy przywilejów. Najbardziej dobitnym tego przykładem jest Oddział Specjalny Żandarmerii Wojskowej (ŻW) w Warszawie, który zapewniał kilkudziesięcio-osobową, nieznaną z tak dużej liczebności w przeszłości, osobistą ochronę ministra A. Macierewicza, korzystanie z basenu o dowolnej nocnej godzinie, a nawet wynajętą mieszkanie w pobliżu miejsca zamieszkania ministra, by pełnić w nim całodobowy dyżur, co nie miało nigdy wcześniej miejsca, a także spełniał wszystkie inne zachcianki.

Na porządku dziennym stały się brawurowe jazdy pojazdów Żandarmerii przewożących na sygnałach ministra oraz niektórych jego podwładnych. Jedną z nich zakończyła się wypadkiem drogowym.

Działania te zostały sownie wynagrodzone. Wszystkim żołnierzom Oddziału Specjalnego ŻW w Warszawie przyznano bardzo wysokie dodatki finansowe, niezależnie od posiadanych już dodatków zapewniających wyższe pensje od innych żołnierzy. W efekcie żołnierze tego Oddziału mają uposażenia wyższe od żołnierzy GROM-u i innych jednostek specjalnych; dodatki mają także żandarmi nierealizujący żadnych zadań o charakterze specjalnym.

Ta negatywna polityka kadrowa była i nadal jest możliwa dzięki istniejącym rozwiązaniom prawnym umożliwiającym podejmowanie decyzji nieuwzględniających rzeczywistych potrzeb i zdolności sił zbrojnych, a także realnych i sprawdzonych kompetencji zawodowych oficerów. Natomiast sankcjonuje wyznaczanie i rozwój żołnierzy według ideologicznych zapatrywań ministra obrony narodowej. Bez dokonania zmiany prawa dotyczącego polityki kadrowej w siłach zbrojnych taka sytuacja może się powtarzać, a nawet pogłębiać.

Rządzący po 2015 roku, realizując swoiście pojmowany program dekomunizacji, sparaliżowali attachaty wojskowe (w tym w Brukseli i Waszyngtonie). Ponadto minister A. Macierewicz odwołał przed upływem kadencji komendanta Akademii Obrony

<sup>62</sup> Żołnierze Garnizonu Warszawa zachęceni w piśmie od dowódcy do oglądania TVP Info, <https://www.wirtualnemedia.pl/artukul/zolnierze-garnizonu-warszawa-zachecani-w-pismie-od-dowodcy-do-ogladania-tvp-info> [dostęp: 1.05.2019].

NATO w Rzymie, który uzyskał to stanowisko w wyniku prestiżowego sojuszniczego konkursu.

Złe decyzje podjęto również w sferze szkolnictwa wojskowego. Wątpliwości prawne budzi przemianowanie Wyższej Oficerskiej Szkoły Wojsk Lądowych oraz Wyższej Oficerskiej Szkoły Sił Powietrznych w akademie. Uczelnie te, w świetle nowego prawa o szkolnictwie wyższym, nie mają statusu uczelni akademickich. Trudno to nazwać inaczej niż nie liczeniem się resortu obrony narodowej z istniejącym w Polsce prawem. Brak także racjonalnego uzasadnienia zmiany nazwy Akademii Obrony Narodowej, mającej duży dorobek dydaktyczny i naukowy, na Akademię Sztuki Wojennej. Towarzyszyło temu jednocześnie zwolnienie znacznej liczby kadry dydaktycznej o dużej wiedzy i sporym doświadczeniu z zakresu taktyki, sztuki operacyjnej i strategii oraz zastąpienie ich wykładowcami bez takiej wiedzy, w tym osobami cywilnymi niemającymi do tej pory żadnego dorobku w obszarze wojska i obronności. Nauczanie sztuki wojennej ograniczono tylko do studiów podyplomowych, w tym także zaocznych, oraz krótkotrwałych kursów. Podstawowe studia przeznaczone są dla osób cywilnych i mają raczej luźny związek z obronnością państwa. Na tym tle aktualny pozostaje problem utworzenia ponadresortowej uczelni zajmującej się strategicznymi problemami zintegrowanego (kompleksowego, transsektorowego) bezpieczeństwa państwa.

Wyniki przywoływanego już Strategicznego przeglądu obronnego, ogłoszone w 2017 roku, oznaczają odejście od polityki utrzymywania zrównoważonego – w stosunku do budżetu i potrzeb modernizacji oraz szkolenia – stanu osobowego wojska. Ma on być zwiększony do 200 tys. żołnierzy. Ten wzrost liczebności będzie efektem nie tylko dalszej rozbudowy Wojsk Obrony Terytorialnej, ale i tworzenia nowej dywizji wojsk lądowych, a także odbudowy jednostek rozpoznania, logistyki i inżynierskich. Realizacja tych zamierzeń będzie możliwa dzięki stopniowemu wzrostowi wydatków na obronność do 2,5 proc. PKB do 2030 roku. Zauważmy, że na zwiększenie wielkości armii o 2/3 zakłada się budżet większy tylko o 1/4. To musi prowadzić do dramatycznego pogorszenia jakości Wojska Polskiego.

Z punktu widzenia efektywności funkcjonowania Sił Zbrojnych oraz skuteczności prowadzenia działań niezrozumiałe jest przeniesienie z Żagania do Wesolej batalionu czołgów Leopard 2A5, wchodzącego wcześniej w skład 11. Dywizji Kawalerii Pancerniej mającej stanowić ewentualny drugi rzut (odwód) w działaniach obronnych przed ewentualną agresją ze wschodu. Podkreślić też trzeba, że w nowym garnizonie nie ma odpowiedniej infrastruktury i wyszkolonych żołnierzy. To samo dotyczy zresztą przebazowania czołgów T-72 do Żagania.

Utworzenie WOT w obecnym ich kształcie i strukturze jest pomysłem kosztownym i w wątpliwy sposób zwiększa potencjał obronny państwa. Przewidywane dla tych wojsk szkolenie nie zapewnia osiągnięcia przez pododdziały i oddziały wchodzące w ich skład należytej zdolności do walki. Zupełnie niezrozumiałe jest utworzenie z tych wojsk osobnego rodzaju sił zbrojnych i podporządkowanie bezpośrednio ministrowi obrony narodowej. Wojska te są przewidziane do działań na lądzie, toteż powinny stanowić jeden z rodzajów wojsk lądowych. Oprócz problemów związanych ze skompletowaniem tych wojsk, z ich szkoleniem i wysokimi kosztami ich funkcjonowania zauważalne jest też przenoszenie głównie oficerów z wojsk operacyjnych do oddziałów obrony terytorialnej. Osłabia to główny komponent sił zbrojnych, jakim są uzawodowione wojska operacyjne.

Taka praktyka świadczy jednak o pewnym chaosie organizacyjnym wynikającym z jednej strony z niedokładnie przygotowanego planu tworzenia WOT, z drugiej zaś z szybkim czasem ich organizacji bez uzasadnienia takiej potrzeby. Znamienne, że koncepcji tworzenia tych wojsk nie opracowywał Sztab Generalny, jako instytucja do takich zadań przeznaczona, lecz specjalnie w tym celu utworzone w MON biuro składające się z różnych przypadkowych osób, w tym sympatyków obrony terytorialnej bez doświadczenia w pracach strategicznych na szczeblu państwa. Powierzchność, brak szczegółowych kalkulacji, uzasadnień i ocen cechują w dużym stopniu kierowanie wojskiem przez obecnie sprawujących władzę w resorcie obrony narodowej.



Z problemem WOT wiąże się wciąż nierozwiązana kwestia rezerw mobilizacyjnych (kryzysowych i wojennych). W przypadku armii zawodowej jest to zadanie priorytetowe. Niestety, obecny obóz rządzący nie podjął rozpoczętych przed 2015 rokiem prac nad reformą Narodowych Sił Rezerwowych<sup>63</sup>. Nie wprowadzono w życie decyzji podjętej w 2015 roku przez ministra T. Sieronaka i szefa Sztabu Generalnego WP generała Mieczysława Gocula o zreformowaniu NSR, zamianie znacznej części etatów na etaty żołnierzy kontraktowych, wydzielenie z NSR komponentu obrony terytorialnej, który poza realizacją zadań obrony terytorialnej zajmowałby się szkoleniem przyszłych rezerw osobowych.

Poza koniecznością zreformowania NSR niezwykle istotne – wręcz konieczne – jest szkolenie rezerw mobilizacyjnych. Trzeba rozważyć docelowe, stopniowe przekształcanie obecnych WOT w połączony system rekrutacji i szkolenia ochotniczych rezerw wojskowych dla wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, w tym także na potrzeby WOT, które powinny być zachowane jako oddziały w poszczególnych rodzajach Sił Zbrojnych, w większości w wojskach lądowych. W tej transformacji WOT i NSR w wojska rezerwowe zachować należałoby wszystkie pozytywne, sprawdzone i obowiązujące w nich obecnie rozwiązania, pozwalające zagospodarować potencjał zaangażowania i aktywności społecznej na rzecz obronności państwa. Idzie tu między innymi o ochotniczy model naboru, gratyfikacje finansowe za udział w szkoleniach i utrzymywanie gotowości kryzysowej i mobilizacyjnej, maksymalnie lokalny charakter formacji rezerwowych, preferencje w miejscach pracy, odpowiednie rekompensaty dla pracodawców itp.

Łączy się z tym także problem tworzenia nowej, 18. Dywizji Zmechanizowanej w południowo-wschodniej części Polski z uwagi na poważne wątpliwości co do realnych szans na zorganizowanie dodatkowego rozwiniętego związku taktycznego bez osłabienia innych struktur wojsk lądowych. Zwłaszcza że do tej pory jest to raczej reorganizacja polegająca na formowaniu nowego dowództwa bez podlegających mu jednostek. Funkcjonowanie nowego dowództwa dywizji w Siedlcach powinien wspomagać co najmniej batalion dowodzenia liczący 600–800 żołnierzy

i wyposażony w odpowiedni sprzęt łączności i infrastrukturę. Tego brakuje. Nie mamy więc na razie do czynienia z efektywnym zwiększeniem potencjału sił zbrojnych. Całkowity koszt utworzenia związku taktycznego spełniającego minimalne założenia dla efektywnej obrony stolicy wyliczono na około 50 mld złotych w ciągu dziesięciu lat (taki okres przyjęto w symulacji), a w przypadku włączenia w skład dywizji istniejących już jednostek i sprzętu objętego obecnym Planem modernizacji technicznej – 32 mld złotych. Roczny koszt utrzymania obliczono na 2 mld złotych, przy liczebności dywizji 15,6 tys. żołnierzy. Zgodnie z podpisanym w listopadzie 2018 roku programem rozwoju sił zbrojnych 18. Dywizja Zmechanizowana ma się składać z trzech brygad. Dwoch już istniejących, a więc 1. Brygady Pancernej i 21. Brygady Strzelców Podhalańskich [żołnierze wyspecjalizowani do działań w górach mają bronić stolicy], oraz trzeciej, która będzie sformowana. Dywizja ma liczyć 7,8 tys. żołnierzy i osiągnąć gotowość bojową w 2026 roku. Koszt jej utworzenia ma wynieść 27 mld złotych.

Jak dotąd, te dodatkowe siły na wschodniej flance istnieją więc tylko na papierze. Wzrost potencjału bojowego w miarę w krótkiej perspektywie mógłby rzeczywiście nastąpić w wyniku zwiększenia stanu osobowego istniejących jednostek, a nie przez tworzenie nowych bez należytej obsady etatowej i nowoczesnego sprzętu. Ten negatywny obraz uzupełnia przeniesienie dowództwa jednej z trzech dotychczasowych dywizji wojsk lądowych z Elbląga do Białobrzegów pod Warszawą. Dotychczasowe obiekty dowództwa dywizji przejęło dowództwo sojusznicze. Nie tylko więc nie utworzyliśmy natowskiego dowództwa dywizji, ale i obniżyliśmy równocześnie zdolność funkcjonowania jednej z polskich dywizji.

Realizując zapowiedzi wyborcze PiS, MON zamierza w ciągu dekady praktycznie podwoić liczebność Sił Zbrojnych, czyli stworzyć dwustutysięczną armię. Na koniec 2018 roku liczyły one 104,9 tys. żołnierzy oraz 4,1 tys. żołnierzy NSR i około 17 tys. żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej.

<sup>63</sup> Między innymi *Koncepcja reformy Narodowych Sił Rezerwowych*, w: *Wybrane dokumenty oraz opracowania*, dz. cyt., s. 50–53.

Znaczną część nowej armii stanowią Wojska Obrony Terytorialnej. Zgodnie z szumnymi zapowiedziami ministra A. Macierewicza w 2020 roku miały one liczyć 53 tys. żołnierzy. Tymczasem na koniec 2018 roku liczyły około 17 tys. żołnierzy i według medialnych wypowiedzi dowódcy WOT przewiduje się zmniejszenie ich liczby. Obecnie mówi się już tylko o docelowych 32 tys. lub nawet mniej. Rocznie WOT pochłania około 1,5 mld złotych, czyli znacznie więcej, niż wcześniej zapowiadano. Jednocześnie trudno ocenić, na ile te wojska mogą być efektywne na współczesnym polu walki z uwagi na brak cięższego sprzętu oraz rzadko przeprowadzane szkolenia (średnio trzy dni w miesiącu).

W kontekście rozpatrywanych tu problemów warto zwrócić uwagę na tegoroczny budżet obronny. Zaplanowany on został na poziomie 44,7 mld złotych, co stanowi dokładnie 2 proc. PKB i oznacza przeszło 10-procentowy wzrost w porównaniu z budżetem na rok 2018. Siły Zbrojne RP mają więc otrzymać dodatkowo 3,6 mld złotych. Aż miliard z tej kwoty przeznaczony jednak zostanie na cele pozamilitarne: 453 mln dla policji, straży pożarnej i Służby Ochrony Państwa, 43 mln dla Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, które wojsku nie podlega, oraz 500 mln na modernizację dróg lokalnych, a to prawie tyle, ile wynoszą wydatki na Marynarkę Wojenną. Jeżeli na drogi lokalne w ciągu dekady wydane zostanie 5 mld złotych, będzie to odpowiadać wydatkom na największe programy modernizacyjne sił zbrojnych. Całkowity koszt wieloletniego programu Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP), w ramach którego zakupiono ze środków MON trzy samoloty Boeing 737 i dwa Gulfstream G550, wyniesie w latach 2016–2020 3,52 mld złotych. W lutym 2019 roku podpisano w Szczecinie umowę na modernizację odcinka linii kolejowej nr 410 prowadzącej do poligonu w Drawsku. Warta ponad 135 mln złotych netto inwestycja w całości będzie realizowana ze środków MON. Czy to potwierdza głoszoną przez kierownictwo MON tezę, że modernizacja wojska jest priorytetem?

### 2.2.3. Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych

Modernizacja Sił Zbrojnych RP w czasie niezwykle dynamicznych i trudnych do przewidzenia przeobrażeń środowiska bezpieczeństwa nabiera szczególnego znaczenia. Dlatego tak ważną staje się odpowiedź na pytanie: czy obecna ekipa rządząca właściwie wykorzystuje znaczący wysiłek finansowy kraju do efektywnego wzmocnienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej? Czy podejmowane działania rzeczywiście służą unowocześnieniu i wzmocnieniu potencjału bojowego Wojska Polskiego i jego dostosowaniu do przyszłych wyzwań i zagrożeń? Nie bez znaczenia jest tu fakt, że większość użytkowanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego to konstrukcje radzieckie, nierzadko powstałe w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku, tylko częściowo wyprodukowane po 1989 roku.

Wprawdzie w trzech ostatnich latach uchwalono istotne dla obronności nowelizacje ustaw (między innymi Ustawę z 29 września 2017 roku o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; zapisano w niej zasadę o stopniowym zwiększaniu finansowania potrzeb obronnych Polski tak, aby w roku 2030 osiągnąć wysokość 2,5 proc. PKB<sup>64</sup>), jednak podstawowym zaniedbaniem obecnej ekipy pozostaje brak zaktualizowanych dokumentów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a przede wszystkim Strategii bezpieczeństwa narodowego. W związku z tym powstaje dość kuriozalna sytuacja: w perspektywie strategicznej, poza horyzontem kadencji obecnego rządu, od początku obiecuje on zwiększenie środków finansowych na obronę, a jednocześnie nie ma żadnej strategicznej wizji zadań i potrzeb wojska, na które te środki należałoby przeznaczyć. Ponosząc realną odpowiedzialność za obronność, postępuje chaotycznie. Podejmuje *ad hoc* decyzje modernizacyjne (jak też inne) – jedne programy odrzuca lub opóźnia, na inne zawiera umowy na konto przyszłych nakładów budżetowych.

<sup>64</sup> Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.lex.lego.pl/ustawa-o-przebudowie-i-modernizacji-technicznej-oraz-finansowaniu-sil-zbrojnych-rzeczypospolitej-polskiej/> [dostęp: 2.05.2019].

W czerwcu 2018 roku, z ponad rocznym opóźnieniem, rząd przyjął uchwałę w sprawie Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych na lata 2017–2026. Uchwała ta była niezbędna, by rozpocząć cykl uzgodnień do nowego Planu modernizacji technicznej na lata 2017–2026, który przyjęto 28 lutego 2019 roku<sup>65</sup>. Jego brak komplikował proces modernizacji sił zbrojnych, stanowiąc istotną przyczynę licznych opóźnień. Jeżeli uwzględnić ponadto wiele zmian decyzji oraz permanentny stan niestabilności kadrowej w gronie decydentów (w ciągu trzech lat dwóch ministrów, blisko dziesięciu sekretarzy lub podsekretarzy stanu, czterech prezesów Polskiej Grupy Zbrojeniowej i trzech szefów Sztabu Generalnego), to trudno obronić tezę, iż obecny rząd przyczynił się w jakikolwiek sposób do poprawy efektywności procesów zakupowych i modernizacyjnych sił zbrojnych.

Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych na lata 2017–2026 są dokumentem niejawnym. Podatnicy nie mogą zatem zapoznać się z planowanymi, idącymi w dziesiątki miliardów złotych, wydatkami. Nie sposób znaleźć racjonalne uzasadnienie takiej decyzji, chyba że idzie o utrudnienie społecznej kontroli procesu zakupów i przedsięwzięć modernizacyjnych.

W komunikacie MON opublikowanym po podjęciu wspomnianej uchwały wskazano jedynie listę priorytetów podobnych do wymienionych w ustawie w 2001 roku. Modernizacja techniczna Wojska Polskiego przyjęta przez Radę Ministrów obejmuje:

- sprzęt rozpoznania i walki elektronicznej,
- sprzęt dowodzenia i łączności,
- wyposażenie systemu obrony powietrznej,
- zestawy przeciwpancerne pocisków kierowanych,
- kołowe transportery opancerzone,
- średnie samoloty transportowe,
- okręty i sprzęt morski,
- sprzęt elektroniczny,
- czołgi.

Zwraca tu uwagę brak przykładowo zestawów artyleryjskich czy śmigłowców, a także samolotów wielozadaniowych.

Dwudziestego ósmego listopada 2018 roku minister Mariusz Błaszczak podpisał zarządzenie ustanawiające nowy Program rozwoju Sił Zbrojnych na lata 2017–2026. Jest to dokument niejawnym, ale resort obrony zakomunikował, że w planach, oprócz wielu innych przedsięwzięć, jest między innymi utworzenie wojsk cyberobrony, a także wprowadzenie systemów uzbrojenia obrony powietrznej (programy „Wisła” i „Narew”) oraz artylerii raketowej dalekiego zasięgu (program „Homar”).

Minister A. Macierewicz po objęciu urzędu poddał krytyce dwa największe przedsięwzięcia poprzedniej ekipy, tj. zakup systemu obrony powietrznej „Wisła” i śmigłowców wielozadaniowych Caracal. Jeszcze w końcu 2015 roku podpisano jednak kilka przygotowanych przez poprzedników umów w sprawie modernizacji czołgów Leopard 2A4 do wersji 2PL, zakupu dodatkowej partii ppk Spike-LR (ale bez nowych wyrzutni), zestawów przeciwlotniczych Poprad oraz modułów ogniowych moździerzy Rak.

W 2016 roku unieważniono zaawansowane postępowanie przetargowe na bezzalogowce w programach „Orlik” i „Wizjer”. Podobnie anulowano przetarg na ważny i pilnie potrzebny system zarządzania i dowodzenia pola walki BMS Rosomak (Battlefield Management System). Minister uważał bowiem, że dostawcą takiego systemu powinna być spółka Skarbu Państwa, a nie prywatny polski producent, nawet jeżeli miał wówczas gotowy do wdrożenia system. Po dwuletnich niepowodzeniach w opracowaniu systemu przez państwową spółkę nowe zamówienia na BMS w prywatnej firmie WB Electronics zostało z powodzeniem sfinalizowane.

Pod koniec 2016 roku poinformowano o zerwaniu negocjacji w sprawie nabycia śmigłowców Caracal, po czym minister A. Macierewicz zapowiedział zakup śmigłowców Black Hawk z dostawą jeszcze w 2016 roku. Ostatecznie w styczniu 2019 roku podpisano umowę na zakup czterech maszyn dla wojsk specjalnych. Przez trzy lata nie kupiono nowych śmigłowców w żadnym z programów, zarówno dla Marynarki

<sup>65</sup> Zakłada on wydatki na modernizację o wartości 185 mld złotych. Zob. *Modernizacja techniczna SZRP*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/modernizacja-techniczna-szrp> [dostęp: 28.03.2019].

Wojennej, jak i w ramach ogłoszonego w 2017 roku priorytetowego programu śmigłowca szturmowego Kruk. Kierownictwo MON od 2015 roku obciąża brak pozyskania śmigłowców na potrzeby sił zbrojnych. I chodzi tu o wzbudzający poważne kontrowersje sposób unieważnienia postępowania na zakup Caracali, jak też brak do dzisiaj decyzji w sprawie kupna śmigłowców transportowych oraz śmigłowców zwalczania okrętów podwodnych, wyposażonych dodatkowo w sprzęt medyczny pozwalający na prowadzenie akcji poszukiwawczo-ratowniczych.

W ostatnich miesiącach 2016 roku sfinalizowano, przygotowane jeszcze przez poprzednią władzę, umowy na zakup przenośnych systemów przeciwlotniczych Piorun, zestawów Pilica oraz czterech modułów ogniowych systemu Regina (rekordowe w historii zamówienie w polskim przemyśle zbrojeniowym za ponad 4,6 mld złotych).

W grudniu 2018 roku dostarczono polskiej armii pierwszą partię systemów przeciwlotniczych Piorun. Pierwotnie przewidywano rozpoczęcie dostaw w 2017 roku. W tym czasie minister A. Macierewicz ogłosił, że wśród priorytetów modernizacji na 2017 rok znajdują się zakupy okrętów podwodnych Orka. Dziś wiemy, że i te zapowiedzi nie zostały zrealizowane.

W 2017 roku podpisano umowy na dostawy pierwszej partii dronów uderzeniowych Warmate, pojazdów dalekiego rozpoznania Żmija, niszczycieli min Kormoran i okrętu Ratownik oraz modułowego systemu broni strzeleckiej Grot dla WOT (mimo niezakończenia wymaganych badań). Nie zrealizowano, i w roku 2017, i w roku 2018, zakupów samochodów terenowych Mustang czy modernizacji transportera Rosomaka z wieżami Hitfist zintegrowanymi z wyrzutniami ppk Spike.

W marcu 2018 roku podpisano umowę na dostawy czterech samolotów M-346 Master, a w grudniu na kolejne cztery samoloty szkolno-treningowe M-346 Master.

W ramach opóźnionej realizacji priorytetowego projektu indywidualnego wyposażenia systemu Tytan powstaje prototyp nowej radiostacji osobistej dla żołnierzy. Zakończyły się badania kwalifikacyjne prototypów 9-mm pistoletu samopowtarzalnego, 40-mm granatnika podwieszanego i noża-bagnetu. Trwają badania naboju

przeciwpancernych z rdzeniem wolframowym 5,56X45 mm, wyświetlacza nahałmowego, wskaźnika laserowego, celownika termowizyjnego, monokulara uniwersalnego, latarki osobistej, celownika kolimatorowego, integratora, nawigacji inercyjnej oraz kamuflażu.

W 2018 roku podjęto nieudaną próbę kontrowersyjnego zakupu używanych australijskich fregat Adelaide, zgodnie z koncepcją forsowaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Ciągłe zmiany i brak decyzji w sprawie budowy nowych okrętów powodują, że modernizacja Marynarki jest najbardziej zaniedbana. Nowych okrętów bojowych brak. Z końcem marca 2019 roku, po 18 latach budowy, ORP „Ślązak” ma trafić do służby, ale nie będzie wielozadaniową korwetą „Gawron” i nie będzie miał następców, gdyż planowane pozyskanie trzech okrętów obrony wybrzeża typu „Miecznik” i trzech patrolowców przeciwminowych typu „Czapla” zostało anulowane przez ministra Macierewicza. Postawiono na okręty podwodne, lecz ani jednego jak dotąd nie zamówiono.

Marynarka Wojenna RP przygotowuje się do zmiany wstępnych wymagań taktyczno-technicznych na okręty. Rezygnuje z korwet na rzecz fregat. Obecnie ma około 40 okrętów bojowych, w tym dwie fregaty rakietowe amerykańskiej produkcji Oliver Hazard Perry, zbudowane jeszcze w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Z analizy przeprowadzonej jeszcze w 2012 roku wynika, że w 2022 roku przy braku zakupów polska flota może liczyć zaledwie około 17 jednostek bojowych. Bez podjęcia szybkich działań za dwa-trzy lata nie będzie ona zdolna zarówno do odstraszania obcych okrętów podwodnych, jak i obrony granicy morskiej. Obecny średni wiek polskiego okrętu to 30 lat.

Ze względu na położenie kraju priorytetem powinno być zapewnienie skutecznej obrony przestrzeni powietrznej. Obecny jej stan wymaga podjęcia natychmiastowych działań modernizacyjnych.

W marcu 2018 roku podpisano umowę na realizację pierwszego etapu programu obrony powietrznej pod kryptonimem „Wisła”. Program ten, jako główny priorytet modernizacyjny Wojska Polskiego, ustanowiony z inicjatywy prezydenta Bronisława

Komorowskiego i poprzedniego rządu w 2013 roku<sup>66</sup>, był celowo opóźniany przez obecną ekipę przez trzy lata. Za 4,75 mld dolarów Polska otrzyma cztery jednostki ogniowe, czyli dwie baterie systemu Patriot/BCS, wraz z elementami całego zestawu ze starego typu radarami sektorowymi oraz z 208 raketami typu PAC-3MSE. Za te dwa amerykańskie zestawy Patriot zapłaci bardzo wysoką cenę około 18 mld złotych. To najkosztowniejsza jak dotąd umowa dotycząca uzbrojenia w historii Polski. Dla porównania Rumunia kupiła siedem jednostek ogniowych z tzw. półki, co prawda bez nieistniejącego jeszcze systemu IBCS, ale za połowę ceny wynegocjowanej przez Polskę.

Czy można uznać za sukces zakup zaledwie dwóch baterii rakiet Patriot z planowanym terminem dostaw po 2022 roku, zdolnych do obrony być może jednej dużej aglomeracji miejskiej, gdy brak skutecznej obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej polskiej przestrzeni powietrznej? Czy w sytuacji, w której najbardziej prawdopodobnymi środkami napadu powietrznego mogą być rakiety manewrujące, pociski samosterujące czy bezzałogowce, najlepszym wyborem jest pozyskiwanie systemu przeznaczonego głównie do zwalczania pocisków balistycznych?

W roku 2018 zapłaciliśmy już za system obrony powietrznej „Wisła” ponad 5 mld złotych, co po części wynikało zapewne z niezłej sytuacji budżetu państwa, a po części z niewydolności systemu zakupów wojskowych, który ma problem z podpisywaniem planowanych umów. Środki te zostaną wykorzystane przez Amerykanów głównie na sfinansowanie ich prac rozwojowych, w których Polska nie uczestniczy. Trudno obiektywnie ocenić, czy wynegocjowana cena odpowiada rzeczywistej wartości zakupionego sprzętu. Bez wątplenia bardzo istotne są tu zarówno czynniki polityczne, jak i moment podejmowania decyzji. A te, biorąc pod uwagę zawirowania w stosunkach polsko-amerykańskich w momencie podpisywania umowy, nie były raczej korzystne. Finalne uzgodnienia tej umowy stały się przedmiotem krytyki, ponieważ zdecydowano o zakupie jedynie dwóch baterii (o niewystarczającym wpływie na podniesienie poziomu bezpieczeństwa państwa) w cenie kilka razy wyższej niż standardowa konfiguracja systemu, nie negocjując przy tym warunków dostaw i ceny docelowego kontraktu, tj. łącznie ośmiu baterii.

Polska konfiguracja zakłada wykorzystanie nowego systemu zarządzania i dowodzenia Northropa Grummana – Integrated Air and Missile Defence Battle Command System (IBCS). Włączenie tego systemu do polskiego zamówienia, systemu znajdującego się jeszcze w fazie opracowania i niebędącego jeszcze na wyposażeniu armii amerykańskiej, zwiększa ryzyko, że będziemy musieli sami ponieść zwiększone koszty jego produkcji.

Wpływ na cenę ma również umowa offsetowa z firmą Raytheon Company, zawierająca 31 zobowiązań offsetowych na okres dziesięciu lat, co pozwoli między innymi na pozyskanie zdolności w zakresie dowodzenia i kierowania w oparciu o moduł IBCS, produkcji i serwisowania wyrzutni i pojazdów transportowo-załadowniczych, a także na utworzenie certyfikowanego Centrum Administracji i Zarządzania Produkcją. Umowa zakłada również pozyskanie zdolności w zakresie produkcji i serwisowania 30-mm armat Bushmaster. Z kolei umowa offsetowa z firmą Lockheed Martin Global zawiera 15 zobowiązań offsetowych w okresie dziesięciu lat. Zdolności te pozwolą na produkcję i serwisowanie elementów wyrzutni, produkcję wybranych elementów pocisków PAC-3 MSE, budowę laboratorium do badań pocisków raketowych, a także utrzymanie samolotów F-16. Wartość umowy offsetowej Raytheona to ponad 224 mln złotych, a Lockheededa około 725 mln złotych. Biorąc pod uwagę zarówno wartość całej umowy offsetowej równą około 1 mld złotych w relacji do ceny zakupu (około 18 mld złotych), jak i znikome korzyści z ograniczonego transferu technologii do polskiego przemysłu, umowę offsetową należy ocenić bardzo krytycznie.

Tematem negocjacji jest drugi etap systemu obrony powietrznej „Wisła” dotyczący zakupu kolejnych sześciu baterii, prawdopodobnie bez rakiet PAC-3 MSRE, ale za to z innym, tzw. niskokosztowym typem rakiet. Polska chce pozyskać radar dookólny, taki, jaki zostanie w przyszłości wybrany w amerykańskim programie obrony powietrznej. Obecnie używane radary o nieruchomych antenach obserwujące przestrzeń w sektorze 120 stopni nie będą mogły wykrywać rakiet manewrujących, na przykład rosyjskich Iskanderów, jeśli te będą nadlatywać z innego kierunku niż ten, w który skierowany jest radar. Problem polega na tym, że zarówno system dowodzenia IBCS, jak i nowy radar nie są jeszcze gotowymi produktami, lecz znajdują się w fazie badań i testów.

<sup>66</sup> Prezydent podpisał ustawę o modernizacji i finansowaniu sił zbrojnych, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4535.Prezydent-podpisał-ustawe-o-modernizacji-i-finansowaniu-sil-zbrojnych.html> [dostęp: 20.05.2019].

Nadal nie podjęto decyzji w sprawie programu budowy systemu obrony powietrznej krótkiego zasięgu „Narew”, który ma być realizowany przez polski przemysł we współpracy z partnerami zagranicznymi. Z myślą o nim opracowywany jest w firmie PIT-RADWAR wielofunkcyjny radar kierowania ogniem Sajna.

Obciążenia budżetu wynikające z decyzji o realizacji programu „Wisła” mogą ograniczyć realizację innych kosztownych programów modernizacyjnych, w tym spowodować konieczność przesunięcia terminu pozyskania śmigłowców uderzeniowych w ramach programu Kruk. Trzydzieści ciężkich śmigłowców Mi-24 to jedyne śmigłowce uderzeniowe w polskim wojsku. Produkowane od 1969 roku, eksploatowane w Polsce od 1978 roku, są przestarzałe i nie spełniają wymagań współczesnego pola walki, również w zakresie użycia przeciwpancernych pocisków kierowanych. Ponadto w znacznym zakresie wyczerpały swoje rezerwy, uczestnicząc w misjach polskich kontyngentów w Iraku i w Afganistanie.

Po rezygnacji z zakupu śmigłowców wielozadaniowych na wspólnej platformie MON oficjalnie zadeklarowało szybki zakup śmigłowców dla Marynarki Wojennej, z dostawą jeszcze w 2017 roku. Nie tylko nie doszło do tego, ale i przeciągają się uruchomione procedury.

Podobnie wygląda sytuacja z samolotem myśliwsko-bombowym Su-22 produkcji radzieckiej, który wszedł do służby jeszcze wcześniej, bo w 1970 roku. Ze stu samolotów tego typu kupionych przez Polskę na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pozostało w służbie osiemnaście. Uznaje się, że samoloty te nie przystają już do wymagań współczesnego pola walki i ich utrzymywanie jest czystym kosztem. Mimo to w styczniu 2019 roku Inspektorat Uzbrojenia uruchomił kolejne zamówienie na bomby odłamkowo-burzące do tych samolotów. Poza 48 samolotami F-16 na wyposażeniu polskiego lotnictwa pozostają jeszcze 32 samoloty MiG-29 eksploatowane od około 30 lat.

Pod koniec ubiegłego roku minister obrony narodowej polecił szefowi Sztabu Generalnego WP przyspieszenie programu, którego efektem ma być pozyskanie samolotu wielozadaniowego nowej generacji w ramach programu „Harpia”.

Nie zdecydowano się na kontynuację zakupów samolotów F-16, lecz przyjęto dość kontrowersyjny plan zakupu 32 supernowoczesnych samolotów F-35.

Uwzględniając specyficzny sposób zarządzania w MON, chaos informacyjny oraz utajnianie decyzji, w tym między innymi uzasadnień decyzji o uruchomieniu i skali realizacji poszczególnych przedsięwzięć modernizacyjnych, niezwykle trudno prognozować, co może się wydarzyć w określonej perspektywie. Utrudnia to racjonalne działanie polskiemu przemysłowi obronnemu.

Wśród wielu istotnych słabości obecnego polskiego procesu pozyskiwania zaawansowanego technicznie uzbrojenia, szczególnie za granicą, należy wymienić nie tylko bardzo silne jego uzależnienie od doraźnych decyzji politycznych, ale i brak dobrze przygotowanych specjalistów i dostępu do opinii zewnętrznych ekspertów i pozaresortowych analiz. Problem ten dobrze ilustruje niedawny proces pozyskiwania śmigłowców. Najpierw, po zakończeniu badań mających potwierdzić przydatność Caracali dla polskiej armii, opinie zespołu ekspertów były pozytywne. Potem, gdy minister obrony narodowej bez merytorycznego uzasadnienia ogłosił, że Caracale są jego zdaniem złe, eksperci zamilkli. Bardzo brakuje nam niezależnych ośrodków badawczo-certyfikujących, obiektywnie oceniających przydatność i zasadność pozyskania poszczególnych rodzajów uzbrojenia i programów wyposażenia wojsk. Ministerstwo Obrony Narodowej, dysponując zapleczem w postaci instytutów badawczych i uczelni wojskowych, nie potrafi niestety racjonalnie wykorzystać ich potencjału. Nie ma konsekwentnie realizowanej strategii wyposażania wojsk i rozwoju wybranych branż przemysłu zbrojeniowego, w których ma odpowiednio zaawansowany technologicznie potencjał, ani nie szuka się korzystnych dla Polski kooperacji międzynarodowych w innych obszarach.

W maju 2018 roku zastępca ministra M. Błaszczaka oznajmił z sejmowej mównicy, że śmigłowce dla wojsk specjalnych nie tylko utraciły priorytet, ale i usunięto je z listy zamówień. I oto 25 stycznia 2019 roku w Mielcu minister M. Błaszczak ogłosił kolejny sukces, podpisując umowę wartą 683,4 mln złotych na dostawę „aż” czterech śmigłowców S-70i Black Hawk, które mają trafić do wojsk specjalnych. Dlaczego zakupy kilku maszyn za ogromne pieniądze i bez offsetu mają być sukcesem?

Przecież koszt wyszkolenia pilotów i specjalistów dla tych kilku maszyn oraz ich utrzymania będzie ogromny. Czy to nie jest przypadkiem kolejny ukłon pod adresem amerykańskich sojuszników? Nie wiemy, jak te śmigłowce są przystosowane do działań w trudnych warunkach, w nocy ani jaki mają specjalistyczny sprzęt. Wiemy natomiast, że w wersji tych maszyn dla amerykańskich jednostek specjalnych stosuje się silniki o dwukrotnie większej mocy od tych, które kupiliśmy. Tego typu decyzje, podobnie zresztą jak ostatnia decyzja o zakupie również czterech śmigłowców dla Marynarki Wojennej, nie mogą zatrzeć opinii o faktycznym uśmierceniu przez obecnie rządzących tak potrzebnego Wojsku Polskiemu programu śmigłowcowego.

Podobnym przykładem może być podpisanie umowy na kupno systemu artylerii raketowej Homar z zamiarem przywrócenia polskiej artylerii możliwości zwalczania celów na dystansie powyżej 40 kilometrów. Miało być 56, potem nawet 160 wyrzutni, a jest 20. Planowano, że wyrzutnie będą budowane w Stalowej Woli, a w Zakładach Metalowych Mesko – pociski o zasięgu do 70 km. W programie, poza Hutą Stalowa Wola, miały uczestniczyć między innymi WEB Electronics i Wojskowe Zakłady Uzbrojenia, a podwykonawcą miał być Lockheed Martin. Obecnie role się odwróciły. Odrzucono udział w przedsięwzięciu Polskiej Grupy Zbrojeniowej, nadzorowanej przez ministra obrony narodowej, który deklarował przecież, że przy zakupach dla wojska będzie preferował współpracę z polskim przemysłem obronnym. Ostatecznie zdecydowano, że MON kupi tylko jeden dywizjon w składzie trzech baterii (plus dwie wyrzutnie ćwiczebne) w formule Foreign Military Sales, a więc w sumie tylko 20 wyrzutni, 30 pakietów po sześć pocisków GMLRS o zasięgu do 70 km oraz 30 pocisków raketowych dalekiego zasięgu ATACMS do 300 km, pojazdy dowodzenia, wozy amunicyjne i ciągniki ewakuacyjne, a także pakiet szkoleniowy dla polskiej obsługi – wszystko produkcji amerykańskiej. Cały system ma dotrzeć do Polski do 2023 roku. I tym razem zrezygnowano z offsetu kompensującego kolejny wydatek na rzecz zagranicznego dostawcy. Wartość podpisanej umowy wynosi 414 mln dolarów, czyli około 1,5 mld złotych. Trzeba podkreślić, że pozyskiwany zapas amunicji jest niezwykle skromny i być może wystarczy na dzień działań bojowych. W nowoczesnych systemach uzbrojenia raketowego to właśnie cena amunicji w znaczącym stopniu decyduje o finalnym koszcie systemu.

Czy resort obrony narodowej policzył, ile polskiego podatnika będzie kosztował amerykański serwis i utrzymanie w sprawności tych trzech baterii przez wiele następnych lat, ile zapłacimy za kolejne dostawy amunicji? Dlaczego zrezygnowano z planowanego wcześniej uruchomienia produkcji pocisków raketowych w Polsce, szczególnie tych krótkiego zasięgu z wykorzystaniem polskiego systemu kierowania ogniem Topaz, stanowiącego standard w polskiej artylerii, oraz nasycenia dywizjonu polskim sprzętem? Na te i podobne pytania nikt z resortu nie chce udzielić odpowiedzi. Czy uwzględniono problemy, jakie wystąpią we współdziałaniu zestawów Homar z używanymi w polskiej armii systemami artyleryjskimi? Jak wykrywać i identyfikować cele przeciwnika na odległościach 300 km w sytuacji, w której jesteśmy w pełni uzależnieni od sojuszniczych systemów rozpoznania dalekiego zasięgu, a sami mamy zdolność rozpoznania celów jedynie na odległość 50 km?

Przytoczone przykłady wskazują, że trudno będzie obronić tezę, iż obecne kierownictwo w MON przyczyniło się do poprawy efektywności procesów zakupowych i modernizacyjnych Sił Zbrojnych, czego przejawem jest także brak ustawy udoskonalającej nieefektywny proces zakupów nowego sprzętu. Ogłoszony przez MON zamiar powołania profesjonalnej agencji uzbrojenia pozostaje jak dotąd wyłącznie zabiegiem propagandowym.

W marcu 2018 roku minister obrony narodowej powołał pełnomocnika do spraw utworzenia agencji uzbrojenia mającej przyspieszyć i usprawnić proces zakupu sprzętu dla wojska<sup>67</sup>. Decyzja w tej sprawie nie wyjaśnia prawie niczego, co dotyczy przyszłego charakteru tej instytucji. Niewiele wiadomo o stanie i trybie prac nad przygotowaniem reformy jednego z najbardziej skomplikowanych i strategicznie ważnych systemów państwa. Obecnie mamy do czynienia z patologiczną sytuacją: MON zarazem kupuje uzbrojenie i sprawuje nadzór i kontrolę nad Polską Grupą Zbrojeniową, w której lokuje większość zamówień.

Zmiany są konieczne, gdyż tych sprzecznych interesów nie da się racjonalnie pogodzić. Dyskusje na temat konieczności utworzenia profesjonalnej agencji uzbrojenia na wzór działających w państwach demokratycznych trwają z przerwami już od ponad 20 lat. Eksperti wskazują, że mamy niewydolny i rozproszony system zakupów, w którym za określanie wymagań odpowiada wiele instytucji wewnątrz MON, a Inspektorat Uzbrojenia MON nie ma wystarczających zasobów do wykonywania swoich zadań. A może łatwiej jest politykom sterować procesem pozyskiwania sprzętu i uzbrojenia, gdy mamy słabe i niewydolne struktury odpowiedzialne za ten proces? Niedostatki obecnego systemu są jedną z przyczyn opóźniających modernizację armii. Procesów modernizacyjnych nie wspiera też z pewnością sposób zarządzania Polską Grupą Zbrojeniową, w której nieustanne zmiany personalne przeplatają się z nietrafionymi decyzjami biznesowymi.

Świadomość konieczności wzmocnienia zdolności obronnych poszczególnych państw i korzyści z kooperacji przemysłowej w zakresie badań i rozwoju oraz wspólnych zakupów uzbrojenia doprowadziła liderów europejskich do ustanowienia w 2016 roku Europejskiego planu działań na rzecz obrony (European Defence Action Plan)<sup>68</sup>. Szczególne znaczenie dla Polski zdaje się mieć udział w instrumentach wsparcia przemysłu, takich jak Europejski Fundusz Obronny (European Defence Fund). Jeżeli resort wraz z nadzorowanym przemysłem nie wypracują skutecznych mechanizmów udziału w planowanych przedsięwzięciach tego funduszu, może to

stanowić przeszkodę w dalszym rozwoju borykającej się z dużymi problemami polskiej zbrojeniówki. W latach 2021–2027 Fundusz będzie dysponował kwotą 13 mld euro i finansował badania w zakresie technologii obronnych oraz wspólne zakupy wyposażenia wojskowego i technologii w celu obniżenia cen. Może więc uzupełniać polskie ograniczenia w finansowaniu tych badań z budżetu krajowego. Istotne są też korzyści z dostępu do nowoczesnych metod badawczych i metod zarządzania projektami, udziału w międzynarodowym łańcuchu dostaw, a także budowaniu specjalizacji w wybranych dziedzinach. Niestety, jak dotąd, polskie firmy, poza nielicznymi wyjątkami, nie podjęły konkretnych działań, aby uczestniczyć w tym funduszu.

W latach 2019–2020 Komisja Europejska zamierza rozdzielić ponad pół miliarda euro na badania i rozwój (prace studialne) oraz zdolności (do fazy działającego prototypu). Środki te zostaną przeznaczone na zdefiniowane i zaaprobowane programy międzynarodowe z udziałem przedsiębiorstw z krajów UE, w ramach Europejskiego programu rozwoju przemysłu zbrojeniowego (European Defence Industrial Development Programme). Ważnym wyzwaniem dla MON będzie również kooperacja w ramach unijnego programu Stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO), ale na konkretne efekty w siłach zbrojnych przyjdzie jeszcze poczekać. Aktualnie Polska uczestniczy w 18 projektach PESCO.

Tradycyjne systemy uzbrojenia, takie jak czołgi, wozy bojowe czy klasyczne systemy artylerii, są ciągle ważnym elementem wyposażenia nowoczesnych armii, ale ich rola ulega zmianie. O powodzeniu w ich użyciu decydują bowiem: dobre rozpoznanie, w tym w cyberprzestrzeni, zdolność do wzajemnego komunikowania się i współdziałania na polu walki, odporność na cyberataki, skuteczne użycie różnego typu systemów bezzałogowych i wykorzystanie nowych generacji systemów uzbrojenia. W tym kontekście wydaje się, że w obecnie realizowanym programie modernizacji technicznej zbyt silny nacisk położono na pozyskanie klasycznych rodzajów uzbrojenia, charakterystycznych dla minionych dekad.

<sup>67</sup> Decyzja Nr 23/MON ministra obrony narodowej z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw utworzenia Agencji Uzbrojenia, [http://www.cz.uz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/03/Poz\\_27\\_dec\\_Nr\\_23.pdf](http://www.cz.uz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/03/Poz_27_dec_Nr_23.pdf) [dostęp: 2.05.2019].

<sup>68</sup> European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund, Brussels, 30 November 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm) [dostęp: 2.05.2019].



Tymczasem cyberbezpieczeństwo i coraz powszechniejsze wykorzystanie sztucznej inteligencji stają się jednym z głównych wyzwań. Wyzwań, które trzeba uwzględnić we wszystkich przedsięwzięciach modernizacyjnych. Brak kontroli nad technologią wykonania i strukturą podzespołów wchodzących w skład uzbrojenia czy nad kodami źródłowymi naraża na niepożądaną, wrogą penetrację oraz prowadzi do ograniczenia możliwości użycia sprzętu na polu walki. Niezbędne staje się wprowadzenie zasad operacji ofensywnych w cyberprzestrzeni umożliwiających skuteczne działanie w środowisku wirtualnym. Konieczne jest więc umieszczenie działań na rzecz szeroko rozumianego cyberbezpieczeństwa w programie modernizacji technicznej. Zgodnie z deklaracją ministra obrony narodowej finalizowane są prace nad tworzeniem wojsk cyberobrony<sup>69</sup>. Pilnego uregulowania w tym programie wymaga również sposób kontroli państwa nad tzw. krytycznymi technologiami.

Biorąc pod uwagę stan prac prowadzonych w Rosji nad takimi systemami jak Awangard i Kindżał, a także w Chinach nad pociskiem Starry Sky 2, można przypuszczać, że zapewne już niedługo skutecznym środkiem przełamania obrony przeciwrakietowej może się okazać broń hipersoniczna. Obecnie wykorzystywany naziemny, powietrzny i kosmiczny system obserwacji nie jest w stanie z odpowiednią skutecznością wykrywać i śledzić tego typu pociski. Użycie tej broni może więc pozwolić na bezkarnie atakowanie celów ważnych zarówno pod względem taktycznym, jak i strategicznym. Pilnie trzeba podjąć decyzje w sprawie opracowania rozwiązań systemowych, które doprowadzą do pozyskania zdolności do wykrywania celów hipersonicznych, a następnie ich niszczenia.

W obecnych, największych w historii polskiej armii, programach obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej średniego zasięgu „Wisła” oraz krótkiego zasięgu „Narew” rysuje się szansa wykorzystania potencjału polskiej radiolokacji. Produkowane przez PIT-RADWAR nowoczesne radiolokacyjne systemy rozpoznania i wspomaganie dowodzenia oraz kierowania ogniem od lat są na wyposażeniu wojsk. Uwzględnienie polskich radarów w pozyskiwanych poza granicami systemach mogłoby dać tej

polskiej firmie szansę włączenia się w łańcuch dostaw światowych. Czy zamówienia na opracowanie systemów radarowych przez zagranicznych wykonawców nie powinny być choć w części kierowane do polskiego przemysłu?

Wyraźną, nasilającą się tendencją, szczególnie w ostatnim okresie, jest pomijanie polskich firm, zarówno państwowych, jak i prywatnych, w procesie pozyskiwania wyposażenia dla polskiej armii bądź sprowadzanie ich do roli podwykonawców dużych zagranicznych koncernów. Nie preferuje się realnej kooperacji ani oferty własnych, finalnych produktów opartych na technologiach opracowanych przez polskich inżynierów. Zbyt rzadko uwzględnia się fakt, że to przedsiębiorstwa oferujące finalne produkty na rynkach zagranicznych generują dla państwa największy i najbardziej stabilny wzrost gospodarczy. Z ekonomicznego punktu widzenia wymierną korzyścią kierowania zamówień do krajowego przemysłu jest zwrot znacznej części nakładów w formie podatków czy przychodów z eksportu.

Tymczasem głównymi beneficjentami procesu technicznej modernizacji polskiej armii są koncerny amerykańskie, w tym zwłaszcza Raytheon (główny wykonawca zestawu Patriot), Lockheed Martin (producent zestawu HIMARS i rakiet PAC-3MSE) oraz Northrop Grumman (producent systemu IBCS). Wygrywa administracja amerykańska kładąca duży nacisk na uzyskiwanie dużych korzyści z relacji z sojusznikami. Tracą natomiast polscy producenci, nie tylko z powodu nieuwzględniania ich udziału w realizacji zamówień, w offsecie, ale i w konsekwencji ograniczenia możliwości ich działania na zasadzie wzajemności na rynkach wysoko rozwiniętych krajów europejskich.

W 2019 roku na obronność przeznaczono ponad 44,6 mld złotych. Na tzw. wydatki majątkowe, czyli środki przeznaczone na modernizację sił zbrojnych, około 12,5 mld złotych. To około 29 proc. budżetu obronnego. Temu stopniowemu podnoszeniu wydatków obronnych towarzyszy jednak coraz szerszy strumień pieniędzy, który wypływa z MON na cele wcale niezwiązane z obronnością lub bardzo luźno powiązane.

<sup>69</sup> DECYZJA Nr 14/MON ministra obrony narodowej z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni, [http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2019/01/poz\\_19\\_dec\\_Nr\\_14-sig.pdf](http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2019/01/poz_19_dec_Nr_14-sig.pdf) [dostęp: 2.05.2019].

Środki zapisane w programach modernizacyjnych wydatkowane są w dużej mierze jako wielomiliardowe zaliczki na sprzęt, który ma być pozyskany za wiele lat. Przykładowo na koniec 2017 roku nierozliczone zaliczki sięgały ponad 9 mld złotych. Co prawda MON zapowiada, że nie zrezygnuje z żadnego programu modernizacyjnego, ale nie wydaje się, by w najbliższych latach armia otrzymała nowe samoloty, okręty, śmigłowce czy systemy bezzałogowe klasy MALE. Trudno zakładać, aby szybko podjęto przełomowe decyzje i w resorcie znalazły się środki na nowe okręty podwodne w programie „Orka”. Sytuację tę dobrze ilustruje fakt, że w budżecie na 2019 rok zdecydowano się przeznaczyć środki na remont czołgów T-72 i śmigłowców Mi-24, poradzieckiego sprzętu, który już dawno powinien być zastąpiony nowym. Ponowne wprowadzenie wycofanych już ze służby czołgów T-72 jest wyraźnym znakiem załamania się programu modernizacji technicznej.

Według światowego rankingu Global Firepower 2018, który powstał na podstawie danych zebranych przez CIA, polska armia z 1065 czołgami znajdowała się w 2018 roku na 22. miejscu w świecie<sup>70</sup>. Dla porównania Niemcy mają 408 czołgów, Wielka Brytania 407, Francja 423, ale Rosja 15 398. W rankingu w naszej części Europy wyprzedzają nas jednak Niemcy (10. miejsce) i Rosja (2. miejsce). Polska jest potęgą pancerną tylko w ujęciu statystycznym, pozorną bowiem siłą są setki częściowo niezmodernizowanych czołgów, które od lat bezowocnie czekają na nowoczesną amunicję.

Skala planowanych wydatków MON na modernizację techniczną jest obecnie bezprecedensowa, ale i potrzeby są ogromne. Gdyby racjonalnie je wykorzystać i profesjonalnie zarządzać procesem modernizacji, bez odwoływania się do doraźnych celów politycznych i propagandowych, to rezultatem mógłby być nie tylko efektywny przyrost zdolności armii gwarantujący rzeczywisty wzrost bezpieczeństwa państwa, ale i nowoczesny przemysł obronny na miarę narodowych ambicji.

#### 2.2.4. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi

System kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP obejmuje dwa poziomy: **kierowanie** polityczno-strategiczne (zwierzchnictwo zewnętrzne nad wojskiem sprawowane przez cywilne władze państwa) oraz **dowodzenie** strategiczne, operacyjne i taktyczne (władztwo wewnątrzwojskowe sprawowane przez dowódców wojskowych).

Od 2014 roku pełne (ogólne, generalne) i połączone dowodzenie wszystkimi rodzajami Sił Zbrojnych na poziomie strategicznym sprawował dowódca generalny. Dowódca operacyjny miał przejmować dowodzenie operacyjne strukturami Sił Zbrojnych przydzielonymi mu przez ministra obrony narodowej w razie zagrożenia, kryzysu i wojny. Niepotrzebnym odstępstwem od tej zasady było pełne, a nie tylko operacyjne, podporządkowanie mu już w czasie pokoju niektórych struktur wojskowych. Ten model dowodzenia na poziomie strategicznym i niektóre szczegółowe rozwiązania organizacyjne (podstawowe) wzbudzały różne zastrzeżenia i kontrowersje, dlatego warto było podjąć działania korygujące (naprawcze) dla usunięcia ich przyczyn.

Podczas kampanii wyborczej w 2015 roku PiS przedstawiał swój program naprawy polskich Sił Zbrojnych. Wskazywał przy tym, iż priorytetem jest reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Zapewniał, że powróci do struktury złożonej z czterech dowództw rodzajów Sił Zbrojnych (Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna i Wojska Specjalne) podporządkowanych ministrowi obrony narodowej. Ponadto zapowiadał rozformowanie Dowództwa Generalnego różnych rodzajów Sił Zbrojnych oraz doraźne powoływanie Dowództwa Operacyjnego w przypadku podjęcia przez Siły Zbrojne RP istotnych misji poza granicami kraju.

<sup>70</sup> W 2019 roku Polska spadła w tym rankingu już na 24. miejsce. Zob. *2019 Military Strength Ranking*, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> [dostęp: 2.05.2019].

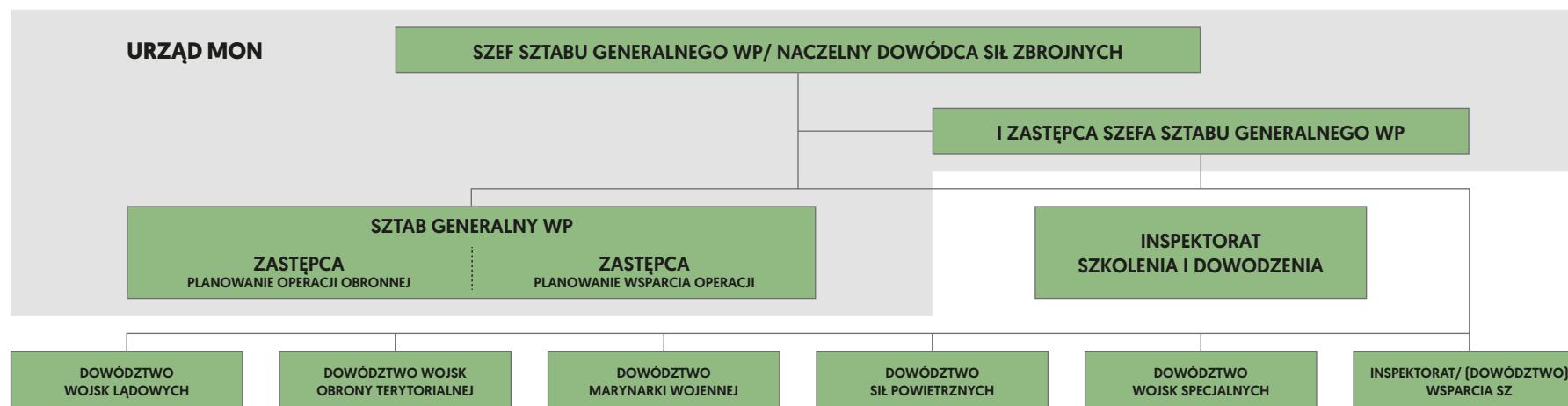
W programie wyborczym z 2014 roku<sup>71</sup> PiS wskazał na potrzebę zmiany struktury i podporządkowania Sztabu Generalnego WP, zakładając powierzenie mu zadań o charakterze planistycznym i doradczym wobec ministra obrony narodowej, a nie dowódczym. Uznał również za konieczne stworzenie nowoczesnego, zintegrowanego, ponadresortowego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Zobowiązania i obietnice programowe to jedno, a realizacja to drugie. Dowodem na to jest opublikowany 23 maja 2017 roku dokument *Koncepcja obronna RP* jako wynik przeprowadzonego w 2016 roku Strategicznego przeglądu obronnego<sup>72</sup>. Przyjęte w nim kierunki działania w stosunku do systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi odbiegały od zamierzeń ujętych w programie wyborczym PiS. Zakładały one (wykres 7):

- zwiększenie roli szefa Sztabu Generalnego WP;
- utworzenie nowej struktury organizacyjnej – Inspektoratu Szkolenia i Dowodzenia, który przejąłby zadania Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych;
- zwiększenie roli Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych poprzez przeniesienie go na poziom strategiczno-operacyjny.

Ponadto dotychczasowe zadania Sztabu Generalnego WP o charakterze planistyczno-doradczym wobec ministra obrony narodowej rozszerzono o kompetencję dowodzenia wszystkimi dowódcami rodzajów sił zbrojnych (Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne, Wojska Obrony Terytorialnej) i Inspektorami (Szkolenia i Dowodzenia, a także Wsparcia).

**Wykres 7.** System dowodzenia Siłami Zbrojnymi według Strategicznego przeglądu obronnego



Źródło: *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, maj 2017 roku, s. 60, [https://archiwum2019.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/06/korp\\_web\\_13\\_06\\_2017.pdf](https://archiwum2019.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/06/korp_web_13_06_2017.pdf).

<sup>71</sup> Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, s.163, dz. cyt.

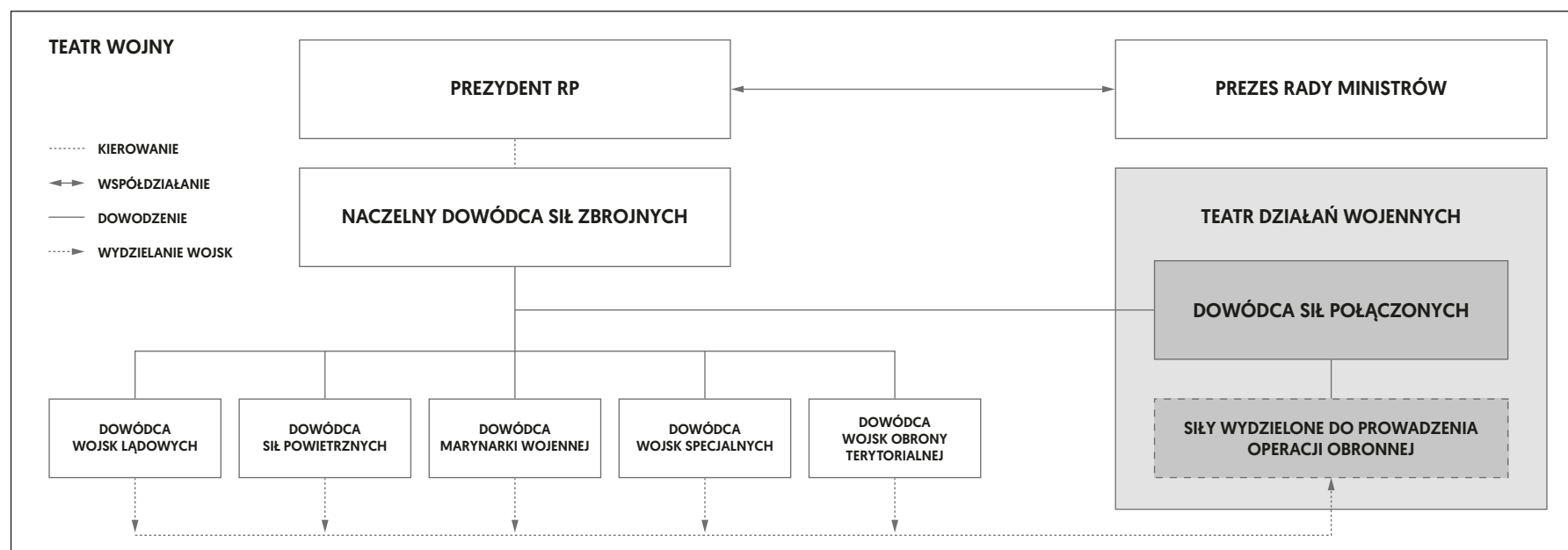
<sup>72</sup> *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, dz. cyt.

Podczas prac analitycznych wspólnego zespołu MON i BBN wystąpiła rozbieżność w kwestii utworzenia dowództwa zdolnego do dowodzenia w ramach operacji połączonych. Dowództwo Sił Połączonych jako organ dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny było rozwiązaniem forsowanym przez analityków BBN [wykres 8]<sup>73</sup>.

Ostatecznie 4 października 2018 roku przyjęto ustawę<sup>74</sup> przesądzającą o nowym systemie dowodzenia. O jej skutkach na poziomie politycznego kierowania Siłami

Zbrojnymi przez władze państwa była mowa w poprzednim rozdziale, tutaj spójrzmy na te skutki bezpośrednio na poziomie dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Istota zmian sprowadza się w zasadzie do ustanowienia jeszcze jednego organu dowodzenia na najwyższym szczeblu, tj. Sztabu Generalnego jako *de facto* Dowództwa Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym utrzymaniu Dowództwa Generalnego i Dowództwa Operacyjnego [wykres 9]. To takie mnożenie bytów dowódczych ponad strategiczne potrzeby.

**Wykres 8.** Stanowisko BBN wobec organizacji dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny

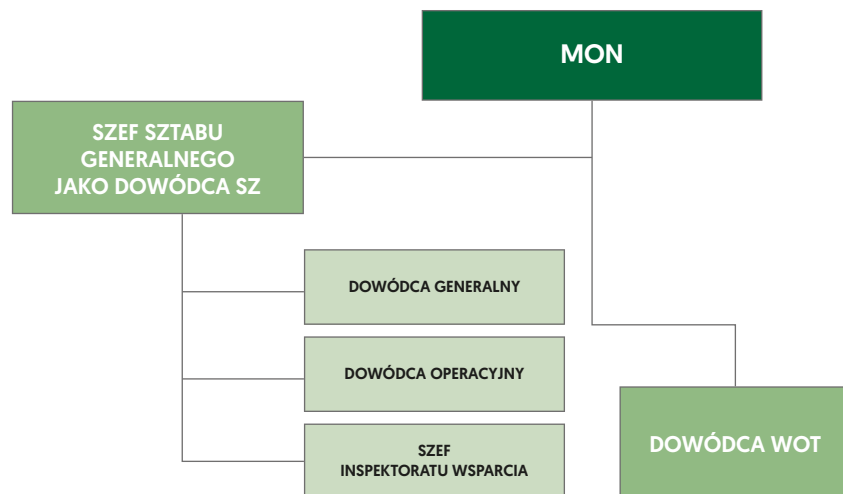


Źródło: P. Soloch, *Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2019, nr 41, s. 17.

<sup>73</sup> Stanowisko BBN w tej sprawie zob. P. Soloch, dz. cyt.

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/2786\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/2786_u.htm) [dostęp: 2.05.2019].

**Wykres 9.** Obecny system dowodzenia Siłami Zbrojnymi



Źródło: Opracowanie własne.

Analizując nowy system dowodzenia, pojawia się przede wszystkim pytanie, czy w obecnej strukturze funkcjonalnej i organizacyjnej Sztab Generalny WP jest w stanie skutecznie realizować to zadanie? Obecny Sztab Generalny nie jest bowiem w istocie ani sztabem dowódcy Sił Zbrojnych, ani też tym bardziej ich dowództwem, jako że zgodnie z dokumentami normatywnymi jest swoistą konfederacją jednostek organizacyjnych, jakimi są poszczególne zarządy usytuowane w strukturze MON na równi z jego departamentami [statut MON]<sup>75</sup>.

Ponadto przyjmując, iż szef Sztabu Generalnego na czas wojny przewidywany jest do wyznaczenia na stanowisko naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, należy domniemywać, że struktura pokojowa Sztabu Generalnego WP będzie musiała się przekształcić organizacyjno-strukturalnie tak, aby utworzyć Naczelne Dowództwo

Sił Zbrojnych (funkcjonujące na stanowisku dowodzenia naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych).

Co do podległych Sztabowi Generalnemu organów dowodzenia to pozytywnie ocenić należy zaniechanie likwidacji Dowództwa Generalnego i Dowództwa Operacyjnego. Dowództwo Generalne stanowi jednolitą strukturę organizacyjną skupiającą połączone dowodzenie wszystkimi rodzajami sił zbrojnych (z wyjątkiem WOT) oraz rodzajami wojsk i służb, a także zapewniającą przygotowanie podporządkowanych jednostek wojskowych do prowadzenia działań przy wzajemnym współdziałaniu w ramach operacji połączonych. Ponadto integruje ono pozyskiwanie zdolności tworzących systemy walki Sił Zbrojnych. Dlatego niezrozumiałe jest opóźnianie włączenia tworzonych WOT do tego zintegrowanego systemu.

System dowodzenia na niższych szczeblach (operacyjny i taktyczny) wciąż wymaga reformy. Szkoda, że ciągłe zmiany na szczeblu strategicznym odsuwają na dalszy plan konieczne decyzje na niższych szczeblach dowodzenia. Na przykład rozważenia i rozstrzygnięcia wymaga dylemat, czy w wojskach lądowych istnieć powinny jednocześnie szczeble korpusu i dywizji, czy brygady nie powinny być związkami taktycznymi zdolnymi do samodzielnych operacji, a bataliony także samodzielnymi bojowo oddziałami. Dzisiaj bowiem mamy bardzo rozdrobnione struktury, które są niesamodzielne na swoim poziomie działania i zależą w pełnym wymiarze od wsparcia nadrzędnego. Bataliony są niesamodzielne bojowo, brygady są niesamodzielne taktycznie, a dywizje są niesamodzielne operacyjnie. W tym stanie rzeczy wszyscy dowódcy na szczeblach taktycznych i operacyjnych zajmują się problemami działań nie na swoim poziomie, lecz na szczeblach podrzędnych w kontekście ich wspierania taktycznego i bojowego. Dowódca dywizji nie rozwija swych kompetencji do rozumienia roli w ramach operacji i wykonywania zadań przez dywizję jako całość, ale myśli kategoriami działań podległych mu brygad i konieczności ich wspierania, dowódca brygad z kolei zajmują się działaniami batalionów, a dowódcy tychże działaniami kompanii.

<sup>75</sup> Zarządzenie nr 82 prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20150000032/O/M20150032.pdf> [dostęp: 28.03.2019].

To jest tzw. uskok kompetencyjny, który zabija tak istotne i konieczne we współczesnych warunkach samodzielność i inicjatywność dowódców, którzy muszą czekać na przydzielenie sił przez przełożonego i jego wsparcie, bo i tak własnymi siłami nie są w stanie wykonywać zadań. Ten stan rzeczy należałoby zlikwidować poprzez wzmocnienie na stałe i usamodzielnienie poszczególnych struktur taktycznych i operacyjnych. Oznaczać to oczywiście musiałoby zmniejszenie liczby tych struktur [mniej brygad i batalionów, ale za to silniejszych i zdolnych do samodzielnego działania]. Zauważmy przy okazji, że tę słabość systemu dowodzenia w polskich Siłach Zbrojnych powiększyła ostatnia reforma. Dowódca operacyjny bowiem zajmuje się teraz nie strategiczną operacją obronną jako całością, lecz działaniami poszczególnych dywizji w tej operacji, ponieważ sprawy dowodzenia w strategicznej operacji obronnej przejął szef Sztabu Generalnego (jako naczelny dowódca Sił Zbrojnych). Z kolei szef Sztabu Generalnego nie zajmuje się strategią, zadaniami i funkcjonowaniem całego systemu obronnego państwa, ponieważ ograniczony został tylko do roli dowodzenia wojskowego. W rezultacie o kwestiach strategicznego (całościowego) kierowania obroną państwa (funkcjonowania całego systemu obronnego w czasie zagrożenia, kryzysu i wojny) decydują... doraźnie kierowani do tego zadania politycy, często niemający kompetencji w tej dziedzinie, a jednocześnie pozbawieni pomocy fachowego organu, jakim jest szef Sztabu Generalnego „oddelegowany” do dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Nowe problemy dowodzenia w Wojsku Polskim pojawiają się w związku z decyzjami dotyczącymi rozwoju Sił Zbrojnych, w tym powołaniem nowego rodzaju sił zbrojnych – Wojsk Obrony Terytorialnej oraz tworzeniem wojsk obrony cyberprzestrzeni, jak również rozpoczęciem formowania kolejnego związku taktycznego, jakim jest 18. Dywizja Zmechanizowana w Siedlcach. Wymaga to szeregu działań organizacyjno-prawnych na rzecz tworzenia stanowisk dowodzenia nowo powołanych i tworzonych struktur. To z kolei generuje potrzebę wydzielenia sił i środków (grup organizacyjnych) z już funkcjonujących jednostek, a tym samym nagminne „drenowanie” kadr i sprzętu z innych jednostek, co osłabia ich możliwości i zdolności bojowe. Jest to zrozumiałe i dlatego wymaga rozważenia w działaniu i zrozumienia dla tego czasochłonnego procesu, który nie zawsze jest przez decydentów doceniany.

Trzy zasadnicze elementy decydują o skuteczności dowodzenia: ludzie, sprzęt i procedury. Dlatego też zasadne wydaje się wyznaczanie na stanowiska związane z dowodzeniem osób przygotowanych i sprawdzonych w racjonalnym kierowaniu zespołami. Utrzymanie dowódczo-sztabowej kondycji osób funkcyjnych systemu dowodzenia wymaga stabilizacji na zajmowanych stanowiskach oraz ciągłego doskonalenia umiejętności efektywnego wykorzystania sił i środków. Jest to nie lada wyzwanie dla mało efektywnego, nadmiernie rozbudowanego i „zakademizowanego” szkolnictwa wojskowego, w programach kształcenia i doskonalenia tematyka dowodzenia jest bowiem marginalna.

Warto też pamiętać, co to znaczy „przełożony” w wojsku. Przełożony ma formalne kompetencje kadrowe, dyscyplinarne, szkoleniowe i w wielu wypadkach także finansowe. Jeśli tak nie jest, to jest się przełożonym tytularnym, a więc w zasadzie żadnym. Reforma powinna objąć cały system dowodzenia, przynajmniej do szczebla jednostki wojskowej i do tego też szczebla powinny być opracowane formalne kompetencje osób na poszczególnych stanowiskach. Uwzględniać one powinny zadania realizowane we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa. Przed wprowadzeniem system powinien zostać poddany wielu sprawdzianom, co wymaga czasu. Trzeba też przeprowadzić ruchy kadrowe, zmiany dokumentów i pewnie zmiany lokalizacyjne, telekomunikacyjne i wiele innych. A to generuje przecież niemałe koszty finansowe. Nie bez znaczenia, z uwagi na kolejne zmiany kadrowe, jest brak poczucia stabilizacji pełnionej służby, a także niewielkie przekonanie kadry wojskowej o trwałości wprowadzanych rozwiązań organizacyjnych.

Ważnym elementem decydującym o skuteczności dowodzenia jest wyposażenie techniczne systemu dowodzenia, w tym jego modernizacja. Co prawda od lat kilku, w ramach procesu modernizacji technicznej w obszarze „dowodzenie”, kontynuowany jest program Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki C4SR, jednak w świetle ogłoszonego w marcu 2019 roku nowego planu modernizacji technicznej do 2026 roku żadnych nowości w tym zakresie nie widać, w odróżnieniu od nowych programów związanych z „ogniem” i „manewrem”. Takie drugorzędne traktowanie czynnika „informacji”, który jest esencją dowodzenia, to istotny błąd, zwłaszcza obecnie – w warunkach rewolucji

informacyjnej. A przecież system dowodzenia jest niezbędny do efektywnego wykorzystania sił i środków, niezależnie od ich rodzaju i liczebności.

System dowodzenia wojskowego został wyraźnie nadwyrężony w ostatnich latach przez osłabienie pozycji najwyższych dowódców wojskowych w wyniku polityki ministrów obrony, zwłaszcza A. Macierewicza. Politykę tę cechowało lekceważenie dowódców, nieuwzględnianie ich opinii i rad dotyczących funkcjonowania sił zbrojnych oraz samowolne (woluntarystyczne) podejmowane *ad hoc* decyzje, w tym w szczególności kadrowe. Rola dowódców została zmarginalizowana, nie brano pod uwagę ich rekomendacji, gdy były sprzeczne z oczekiwaniami polityków. Takie ostentacyjne niszczenie autorytetu najważniejszych żołnierzy prowadziło do osłabienia całego systemu dowodzenia, uniemożliwiało fachowy wpływ na decyzje dotyczące Sił Zbrojnych.

### 2.3. Wnioski i rekomendacje

Zmiany, które zachodziły w Siłach Zbrojnych RP od 1989 roku, objęły wszystkie dziedziny ich działalności, a więc ich strukturę, szkolenie, regulaminy, infrastrukturę, uzbrojenie i wyposażenie. Wiele zmian wprowadzano z potrzeby (konieczności) zmniejszenia stanu osobowego wojska, jego uzawodowienia, pozbycia się przestarzałego uzbrojenia i zbędnej infrastruktury. Większość z nich należy ocenić pozytywnie. Niemniej podkreślić tu należy, że często brakowało ciągłości polityki (strategii) rozwoju Sił Zbrojnych. Liczne zmiany rządów, dochodzenie do władzy innej partii powodowały negowanie rozwiązań poprzedników, radykalne modyfikacje lub wręcz zaniechania już rozpoczętych przedsięwzięć. Postawa taka, wynikająca z przewagi interesów partyjnych nad interesami narodowymi, prowadziła niekiedy do marnotrawienia wysiłków i pozytywnych rezultatów działalności poprzedników. I tak omówione tu działania, jak też zaniechania dają podstawę do wskazania podstawowych mankamentów pierwszych 25 lat transformacji. Zaliczyć do nich można:

- brak prawnego określenia systemu obrony państwa;
- rozproszone prawodawstwo dotyczące funkcjonowania Sił Zbrojnych RP;

- budżet obronny oraz tworzone na jego podstawie plany modernizacyjne i plany zakupów niewynikające z zadań Sił Zbrojnych, co było skutkiem braku określenia zdolności operacyjnych w odniesieniu do każdego z tych zadań. Taka sytuacja rodziła możliwość powstawania dowolnych pomysłów i rozwiązań dotyczących funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, a także niezachowania ciągłości działań w tym zakresie;
- niepełne określenie organizacji Sił Zbrojnych RP;
- brak planowania i realizacji przedsięwzięć pozwalających na rzetelną i obiektywną ocenę zdolności oddziałów i związków taktycznych do wykonywania zadań zgodnych z ich bojowym przeznaczeniem; brak również przedsięwzięć pozwalających ocenić skuteczność systemu kierowania obroną państwa;
- brak narzędzi pozwalających MON na realną ocenę zdolności bojowych Sił Zbrojnych;
- zaniechanie efektywnego szkolenia rezerw osobowych oraz związane z tym wątpliwości dotyczące skutecznego funkcjonowania systemu mobilizacyjnego;
- przeprowadzenie zmian systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP bez wcześniejszego sprawdzenia jego efektywności w grach decyzyjnych oraz podczas ćwiczeń;
- rozwiązania przyjęte w polityce kadrowej oraz system opiniowania służbowego niezapewniające właściwego przygotowania żołnierzy do obejmowania kolejnych stanowisk służbowych, a także powodujące brak stabilizacji pełnionej służby;
- mało efektywne i nadmiernie rozbudowane szkolnictwo wojskowe oraz słaby jego związek z polityką kadrową;
- niewłaściwe rozumienie cywilnej kontroli nad wojskiem, co skutkuje ingerencją polityków w zbyt wiele wewnętrznych obszarów funkcjonowania Sił Zbrojnych oraz sprzyja upartyjnieniu polityki kadrowej, a także wypacza zasadę jednoosobowego dowodzenia.

Należy tu jednoznacznie podkreślić, że bilans pierwszych 25 lat funkcjonowania Sił Zbrojnych RP w państwie demokratycznym jest zdecydowanie pozytywny. Wprowadzone jednak rozwiązania nie zdołały zapobiec nadmiernemu upolitycznieniu, a nawet upartyjnieniu wojska zgodnie z partykularnymi interesami partii rządzącej, co w dobitny sposób unaoczniała praktyka kierowania Siłami Zbrojnymi RP przez ministra A. Macierewicza. Świadczą o tym wyraźnie choćby poniższe posunięcia z okresu 2015–2019:

- podejmowanie na szeroką skalę decyzji kadrowych motywowanych głównie ideologią i poglądami będącej u władzy opcji partyjnej, co doprowadziło do znacznego upartyjnięcia wojska;
- zaniechanie realizacji Strategii bezpieczeństwa narodowego RP, którą zastąpiono doraźnymi działaniami resortu obrony narodowej;
- zmiana systemu dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP bez analizy jego dotychczasowego funkcjonowania w warunkach pokoju, kryzysu i wojny;
- przeprowadzenie w wąskiej grupie Strategicznego przeglądu obronnego bez uwzględnienia przyjętego w Polsce systemu planowania obronnego;
- utworzenie WOT jako autonomicznego rodzaju Sił Zbrojnych bez racjonalnego uzasadnienia;
- przerwanie procesu modernizacji Sił Zbrojnych poprzez zerwanie umów czy prowadzonych negocjacji w sprawie zakupów sprzętu i uzbrojenia wojskowego;
- doprowadzenie do destabilizacji polskiego przemysłu obronnego podległego ministrowi obrony narodowej, a także do powstania strat finansowych w wyniku licznych i częstych zmian kadrowych motywowanych nepotyzmem oraz koneksjami partyjnymi;
- wątpliwe w sensie prawnym przemianowanie wyższych szkół oficerskich w akademie wojskowe;
- przemianowanie Akademii Obrony Narodowej w Warszawie w Akademię Sztuki Wojennej z jednoczesnym zwolnieniem wielu nauczycieli akademickich mających wiedzę i doświadczenie z zakresu taktyki, sztuki operacyjnej i strategii oraz zastąpienie ich wykładowcami pozbawionymi takiej wiedzy;
- zrujnowanie systemowych rozwiązań w zakresie motywowania żołnierzy do realizacji najtrudniejszych zadań, nieuzasadnione faworyzowanie Oddziału Specjalnego ŻW w Warszawie polegające na przyznaniu rażąco wysokich, niewspółmiernie do innych rodzajów wojsk dodatków specjalnych;
- oparcie wychowania wojskowego jedynie na wzorcach zaczerpniętych z polityki historycznej bliskiej poglądom sprawujących władzę oraz wspieranie tej polityki awansami kadrowymi, z jednoczesną nieuzasadnioną negacją dokonań żołnierzy pełniących służbę przed 2015 rokiem.

Powyższe wnioski dają przesłanki do sformułowania rekomendacji, które mogą stanowić podstawę programu usprawnienia organizacji i funkcjonowania Sił Zbrojnych po latach zaniedbań, a nawet szkodliwych działań. I tak należałoby:

1. Na podstawie obecnej lub nowej Strategii bezpieczeństwa narodowego opracować strategię wojskową precyzującą zadania Sił Zbrojnych w czasie poszczególnych stanów gotowości obronnej państwa, a także sposoby ich realizacji i niezbędne do tego zdolności operacyjne. Strategia wojskowa powinna być podstawowym źródłem opracowywania planów i programów szkolenia wojsk oraz planów modernizacji Sił Zbrojnych, w tym zakupów uzbrojenia i wyposażenia dla wojska.

2. Odpartyjnić politykę rozwoju żołnierzy zawodowych i ich przygotowania do pełnienia kolejnych stanowisk służbowych z wyeksponowaniem zasady jednoosobowego dowodzenia oraz zwiększenia stabilności służby wojskowej. W tym celu trzeba:

- przejrzeć sprecyzować potrzeby kadrowe;
- dostosować rozwiązania w zakresie przebiegu służby wojskowej do specyfiki rodzajów Sił Zbrojnych oraz korpusów osobowych;
- skoordynować system opiniowania służbowego z wykonywanymi zadaniami i warunkami rozwoju służbowego z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych oraz korpusów osobowych;
- precyzyjnie określić zasady i warunki rozwoju służbowego w powiązaniu ze szkoleniem wojskowym;
- prognozować przebieg służby wszystkim żołnierzom zawodowym;
- uściślić wymogi obejmowania kolejnych stanowisk służbowych;
- urealnić kompetencje kadrowe z zachowaniem zasady jednoosobowego dowodzenia oraz dostosować je do stanowisk służbowych, a nie do stopni wojskowych;
- zróżnicować czas kadencji na stanowiskach w zależności od przewidzianych na nich zadań oraz określić stanowiska, na których kadencja może być powtarzana;
- podnieść wiek emerytalny dla żołnierzy do 65. roku życia.



3. Doskonalić szkolnictwo wojskowe poprzez rozdzielenie kształcenia akademickiego od kształcenia zawodowego oraz zmniejszenie liczby podmiotów zajmujących się obecnie jednocześnie kształceniem i szkoleniem. Kształcenie i szkolenie powinno być ukierunkowane na wyposażenie słuchaczy w wiedzę potrzebną do wykonywania zadań na przewidzianych dla nich pierwszych i kolejnych stanowiskach służbowych. Jednocześnie absolwenci powinni otrzymywać, oprócz świadectw ukończenia szkoleń, opinie ich wykładowców (osób funkcyjnych) o przydatności do objęcia planowanych dla nich stanowisk. Opinie te powinny być integralną częścią (elementem) systemu opiniowania w siłach zbrojnych. Trzeba też rozważyć przekształcenie Akademii Sztuki Wojennej w ponadresortową Akademię Bezpieczeństwa Narodowego zajmującą się zintegrowanym bezpieczeństwem państwa na poziomie strategicznym.

4. Pilnie zbudować odpowiadający potrzebom armii zawodowej system mobilizacyjny Sił Zbrojnych. Opcją do rozważenia może być stopniowe przekształcanie obecnych WOT oraz NSR w połączony system rekrutacji i szkolenia ochotniczych rezerw wojskowych dla wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, w tym także na potrzeby WOT, które powinny być zachowane jako oddziały w poszczególnych rodzajach Sił Zbrojnych, w większości w wojskach lądowych. W transformacji WOT i NSR w wojska rezerwowe zachować należałoby wszystkie ich pozytywne i sprawdzone rozwiązania, pozwalające zagospodarować potencjał zaangażowania i aktywności społecznej na rzecz obronności państwa. Idzie tu między innymi o ochotniczy model naboru, gratyfikacje finansowe za udział w szkoleniach i utrzymywanie gotowości kryzysowej i mobilizacyjnej, maksymalnie lokalny charakter, preferencje w miejscach pracy itp.

5. Zapewnić racjonalne wykorzystanie zwiększonego budżetu MON na modernizację techniczną przez ustalenie jej priorytetów stosownie do zadań strategicznych Sił Zbrojnych uwzględniających zmiany środowiska bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza obronę powietrzną, cyberobronę, wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia, broń precyzyjną dalekiego zasięgu w powiązaniu z technologiami satelitarnymi.

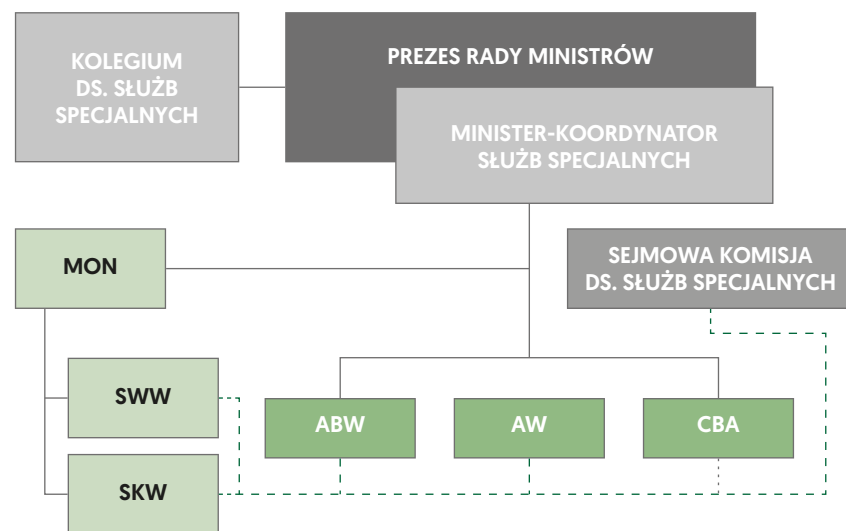
6. Poddać wprowadzony przez obecne kierownictwo MON system dowodzenia Siłami Zbrojnymi szczegółowym badaniom w aspekcie jego sprawności w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Ocenic zwłaszcza przejrzystość jego struktury, kompetencje jego dowódców i szefów, zachowanie ciągłości w warunkach kryzysu i wojny, wyposażenie umożliwiające sprawne działanie oraz stopień przygotowania kadr do wykonywania przewidzianych dla nich zadań.

7. Zintegrować rozproszone prawodawstwo dotyczące organizacji oraz funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, w tym sprecyzować zasady odpowiedzialnej cywilnej kontroli nad wojskiem, aby nie dopuścić do możliwych jej naruszeń, z jakimi mamy do czynienia zwłaszcza po 2015 roku.

### 3. SŁUŻBY SPECJALNE

Obecnie służby specjalne, zgodnie z zapisami ustawowymi, tworzą: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW (kontrwywiad cywilny), Agencja Wywiadu, AW (wywiad cywilny), Służba Kontrwywiadu Wojskowego, SKW (kontrwywiad wojskowy), Służba Wywiadu Wojskowego, SWW (wywiad wojskowy) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, CBA (wykres 10). Formalnie podlegają one prezesowi Rady Ministrów, w którego imieniu funkcję nadzorczą pełni od listopada 2015 roku członek RM – minister koordynator służb specjalnych. Ogółem w 2015 roku w tych pięciu formacjach pełniło służbę około 8–10 tys. żołnierzy, funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Budżet służb oscylował w granicach około 1 mld złotych rocznie. Rząd PiS zwiększył finansowanie służb średnio o około 30%. W 2018 roku budżet służb wynosił około 1,5 mld złotych. Większość wydatków budżetu pochłaniają płace, które w okresie 2016–2018 znacznie wzrosły, najbardziej w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Wykres 10. Służby specjalne w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

#### 3.1. Synteza 25-lecia oraz stan w 2015 roku

Po wyborach 4 czerwca 1989 roku nastąpił przyspieszony proces zmian w systemie służb specjalnych. W 1990 roku zlikwidowano Służbę Bezpieczeństwa MSW, a jej funkcjonariuszy poddano procesowi kwalifikacji do nowych cywilnych służb specjalnych – Urzędu Ochrony Państwa [UOP]. Po połączeniu Zarządu II Sztabu Generalnego [wywiad wojskowy] i części dawnej WSW [kontrwywiad] powstały w 1991 roku Wojskowe Służby Informacyjne [Inspektorat WSI]. W latach 1990–1996 polskie służby specjalne po zmianach ustrojowych funkcjonowały w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony narodowej oraz stanowiły ich części: UOP jako część cywilnej administracji w ramach MSW, WSI jako część sił zbrojnych w ramach MON. W tych latach ukształtował się także ostatecznie model parlamentarnego nadzoru nad służbami specjalnymi w postaci Komisji do spraw Służb Specjalnych [1995].

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ten klarowny ustrojowo porządek funkcjonalny zaczął się zmieniać. W 1997 roku z MSW wydzielono UOP i podporządkowano go bezpośrednio premierowi. Powołano ministra-koordynatora służb specjalnych oraz Kolegium do spraw Służb Specjalnych jako organ Rady Ministrów. Skutkowało to nie tylko oddzieleniem problematyki bezpieczeństwa państwa [UOP, minister-koordynator] od problematyki bezpieczeństwa publicznego [MSW], ale i umieściło cywilne służby specjalne obok administracji. Formalne podporządkowanie UOP premierowi (lub powołanemu specjalnemu członkowi Rady Ministrów – koordynatorowi) mogło mieć znaczenie prestiżowe, ale faktycznie separowało cywilne służby specjalne od resortu spraw wewnętrznych.

W latach 2002–2006 nastąpił dalszy proces dekompozycji sektora polskich służb specjalnych. Zlikwidowano UOP, powołując Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. Jednocześnie wzrosła pozycja służb wojskowych, także w sferze cywilnej, a w 2003 roku parlament uchwalił ustawę o Wojskowych Służbach Informacyjnych. Po trzech latach zlikwidowano i podzielono WSI na odrębne centralne organy administracji rządowej: Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Inicjatorem i wykonawcą procesu tworzenia tych

służb, weryfikacji żołnierzy oraz opracowania raportu z weryfikacji był A. Macierewicz. Upublicznienie raportu z weryfikacji WSI skutkowało kolejnym (poza lustracją z lat dziewięćdziesiątych) ujawnieniem aktywnej agentury wywiadowczej polskich służb specjalnych po 1990 roku. Obóz polityczny PiS utworzył także odrębną cywilną służbę specjalną w postaci CBA, które podporządkowano premierowi, a na jego czele stanął poseł partii rządzącej.

Skutkiem tych poczynań było pełne zideologizowanie tematyki służb specjalnych (likwidacja UOP i WSI), ujawnienie agentury, pogorszenie współpracy międzynarodowej i wewnętrznej organów państwa w sektorze bezpieczeństwa, podległość służb specjalnych wielu instytucjom oraz ich alienacja w administracji państwowej. Funkcjonariusze służb stracili stabilność, obywatele resztki zaufania, a państwo utraciło autorytet.

Dekompozycja sektora bezpieczeństwa w latach 2002–2006 doprowadziła do trwałej nieobecności cywilnych służb specjalnych (ABW, AW) w dziale administracji rządowej podporządkowanym ministrowi spraw wewnętrznych. Natomiast SKW i SWW podległe ministrowi obrony narodowej znajdują się co prawda w dziale Obrona Narodowa, ale nie stanowią części Sił Zbrojnych. Sytuacja ta utrzymuje się do dziś.

W latach 2007–2015 za rządów koalicji PO–PSL nastąpiła próba stabilizacji sektora służb specjalnych. Uspokojono nastroje funkcjonariuszy i żołnierzy, skończono z karuzelą na stanowiskach szefów służb. Mimo kryzysowych budżetów istniała możliwość modernizacji polskich służb specjalnych we własnym zakresie.

Na podstawie istniejącego stanu prawnego przede wszystkim zdefiniowano system antyterrorystyczny kraju. Minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z szefem ABW powołał Centrum Antyterrorystyczne (CAT) jako jednostkę koordynacyjno-analityczną, do której oddelegowano przedstawicieli polskich służb specjalnych, Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej itp. Przyjęto jednolitą metodologię pracy, katalog incydentów i zagrożeń oraz opracowywania wspólnych raportów. Poprzez powołanie Delegatury Stołecznej ABW znacząco podniesiono także bezpieczeństwo antyterrorystyczne i kontrwywiadowcze stolicy. Ujednolicono

standardy pracy operacyjno-rozpoznawczej w ramach jednolitego pionu operacyjnego – Kontrwywiadu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W 2008 roku powołano w ABW Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe jako jednostkę ochrony cybernetycznej administracji rządowej. Wyposażono w polskie narzędzie informatyczne system wczesnego ostrzegania przed atakami w sieci, system arakis.gov. Do 2012 roku odbudowano zdolności kryptograficzne w ABW (projektowanie, budowa, produkcja, certyfikacja i wdrożenie urządzeń, algorytmów, materiałów kryptograficznych). W latach 2013–2015 ABW wraz z MON podjęła próbę odbudowy zdolności kryptologicznych państwa, szczególnie w zakresie kryptoanalizy i dekryptaży. Po 2009 roku odbudowała także – zlikwidowany po rozwiązaniu UOP – Radiokontrwywiad.

W latach 2010–2011 w ABW zaprojektowano i zbudowano system mobilnej niejawnej łączności rządowej CATEL oparty na polskich rozwiązaniach i polskich kodach dostępu. W związku z obecnością polskiego kontyngentu wojskowego w Afganistanie w AW i SWW rozbudowano zdolności SIGINT, a w SKW zintegrowanego systemu monitoringu.

W latach 2009–2015 w ABW przeprowadzono szereg projektów naukowo-badawczych wspierających modernizację służb specjalnych w edukacji, kryminalistyce, technice specjalnej i kryptologii. Od roku 2009 rozpoczęto wydawanie naukowego periodyku branżowego – „Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. W tym samym czasie nastąpiło także otwarcie służb na zewnątrz. Powstały nowe strony internetowe: [www.abw.gov.pl](http://www.abw.gov.pl), [www.cert.gov.pl](http://www.cert.gov.pl) pozwalające na komunikację z innymi użytkownikami sieci. W tym samym roku rozpoczęto publikację corocznych jawnych raportów o działalności ABW, do 2014 roku ukazało się sześć raportów, w których prezentowano efekty pracy z ponad 500 śledztw ABW rocznie i tysięcy czynności funkcjonariuszy. Z wielu sukcesów polskiego kontrwywiadu warto wymienić uniemożliwienie przemytu ponad 1100 kg kokainy z Ameryki Południowej do Polski, schwytanie tzw. nielegała GRU, zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego podczas Euro-2012 oraz zapobieżenie próbie zamachu terrorystycznego na polski Sejm.

Ważnymi efektami działań były: zwalczanie przestępstw gospodarczych, między innymi uniemożliwienie przejęcia gruntów 1/3 terytorium Katowic przez oszustów reprivatyzacyjnych (tzw. sprawa spółki Gieshe); rozbicie wielu międzynarodowych struktur zorganizowanych grup przestępczych przemycających broń, narkotyki, gotówkę i towary akcyzowe; zwalczanie mechanizmu przestępstw karuzelowych, wyłudzeń VAT, prania brudnych pieniędzy (sprawy paliwowe, pręty stalowe itp.). Miernikiem tych sukcesów była zabezpieczona kwota mienia, która w 2012 roku wyniosła 168,7 mln zł, w 2013 roku – 104,6 mln złotych oraz w 2014 roku – 114,4 mln złotych.

Ważnym kierunkiem funkcjonowania polskich służb specjalnych w latach rządów koalicji PO–PSL było kształtowanie tożsamości i tradycji patriotycznych. Wszystkie (oprócz CBA) służby przyjęły nowe wojskowe wzory umundurowania. Wszystkie zostały objęte opieką Ordynariatu Polowego WP. Służbom nadano sztandary (oprócz CBA). Poczty sztandarowe służb specjalnych były wystawiane podczas uroczystości państwowych. Ośrodki szkoleniowe AW i ABW upamiętniły swoich patronów: generałów Armii Krajowej. W 2011 roku w Kiejkutach odsłonięto pomnik patrona ośrodka, generała brygady Grzegorza Petczyńskiego, a w 2012 roku w Emowie pomnik generała dywizji Stefana Roweckiego „Grota”. Piątego kwietnia 2011 roku Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie o ustanowieniu Odznaki Honorowej im. generała dywizji Stefana Roweckiego „Grota” przyznawanej za zasługi dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

W latach 2007–2015 podejmowano próby systemowego prawnego uregulowania sposobu działania służb specjalnych, między innymi czynności operacyjno-rozpoznawczych w skali państwa wszystkich podmiotów postępujących się tą metodą. Projekt ustawy zgłoszony przez klub PO jeszcze w 2007 roku był przedmiotem dalszych uzgodnień w MSW w latach 2008–2009. Ostatecznie przepadł w podkomisji sejmowej w 2010 roku. W efekcie ta najbardziej wrażliwa, najważniejsza sfera działań służb specjalnych i Policji nie jest do dziś uregulowana ustawowo, a ochrona prawna agenta polskiego wywiadu jest analogiczna jak informatora policyjnego na komisariacie dworcowym.

W sumie problematyka służb specjalnych nie była priorytetem rządu koalicji PO–PSL. Lata kryzysu gospodarczego nie sprzyjały także technicznej modernizacji służb specjalnych ani poważniejszym reformatorycznym działaniom. Niemniej, mimo niekonsekwencji i dość naiwnej wiary w apolityczność CBA, jaka cechowała pierwszą kadencję ówczesnej koalicji rządzącej, starano się przede wszystkim nie szkodzić i w miarę możliwości zezwolić na wewnętrzne procesy racjonalizacyjne podnoszące efektywność pracy oraz zapewnić stabilizację kadrową. Praca polskich służb specjalnych przebiegała zgodnie z prawem i w granicach prawa, pod nadzorem niezależnej od rządu prokuratury.

### 3.2. Służby specjalne w latach 2015–2019

W systemie politycznym, jaki ukształtował się po przełomie w 2015 roku, służby specjalne, szerzej służby mundurowe, odgrywają niezwykle ważną rolę. Jednym z dowodów na to może być fakt, że ich szefami zostały osoby z najściślejszego kierownictwa partii rządzącej (Mariusz Kamiński, M. Błaszczak, A. Macierewicz, a potem Joachim Brudziński). Służby specjalne w swojej politycznej misji mają pełne wsparcie prokuratury, na której czele stoi Zbigniew Ziobro.

Ze względu na formalnie częściowo niejawny charakter działań służb ich ocena możliwa jest jedynie na podstawie analizy ogólnodostępnych materiałów (akty prawne, komunikaty służb, informacje medialne itp.) popartej bezpośrednią wiedzą na temat zasad ich funkcjonowania.

#### 3.2.1. Podejście władz politycznych do służb specjalnych oraz kluczowe zmiany prawne

Fascynacja służbami specjalnymi w środowisku obozu rządzącego od 2015 roku jest jednym z najważniejszych elementów jego strategii politycznej. Sposób podejścia do służb wyraźnie widać w programie rządzącej partii z 2014 roku. Twierdzi się w nim, że „Przebudowa cywilnych służb specjalnych – powołanie UOP – było

realizacją planów przygotowanych przez władze komunistyczne, przy stosunkowo niewielkich zmianach personalnych – elementy kontynuacji zdecydowanie przeważały nad elementami zmiany, chociaż zakres działania i sposób realizacji zadań był w dużej mierze zmodyfikowany<sup>76</sup>. Wiara, że służby specjalne III RP zostały „zaprogramowane” przez jakiś układ, determinuje działania tego obozu, całkowicie negującego osiągnięcia służb po 1989 roku i realizującego często bardzo kontrowersyjne i szkodliwe dla państwa plany (na przykład publikacja Raportu w sprawie WSI)<sup>77</sup>. W wymienionym programie PiS służbom specjalnym poświęcono cały podrozdział, a o ABW, CBA, SKW i SWW wspomina się kilkadziesiąt razy. Co więcej, znajdują się tam nawet odniesienia do funkcjonariuszy służb specjalnych.

Program obozu rządzącego zakładał, że służby specjalne, w tym szczególnie ABW, zostaną poddane głębokiej przebudowie. Do kluczowych posunięć zaliczono:

- odebranie ABW uprawnień śledczych,
- odebranie ABW uprawnień do wydawania poświadczeń bezpieczeństwa upoważniających do dostępu do informacji niejawnych,
- odebranie ABW uprawnień do zwalczania przestępczości ekonomicznej i korupcji,
- włączenie do struktury CBA wywiadu skarbowego, funkcjonującego dotychczas w resorcie finansów,
- odebranie SKW uprawnień do wydawania poświadczeń bezpieczeństwa upoważniających do dostępu do informacji niejawnych,
- przekazanie ministrowi koordynatorowi służb specjalnych dotychczasowych kompetencji ABW i SKW do wydawania poświadczeń bezpieczeństwa.

Po objęciu władzy przez PiS w listopadzie 2015 roku część tych planów zrealizowano.

<sup>76</sup> Program Prawa i Sprawiedliwości, 2014, dz. cyt.

<sup>77</sup> Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67. ust. 1 pkt 1 – 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, [http://www.rodaknet.com/raport\\_wsi.pdf](http://www.rodaknet.com/raport_wsi.pdf) [dostęp: 30.03.2019].

<sup>78</sup> Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 18.11.2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka RM Mariusza Kamińskiego – koordynatora Służb Specjalnych, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001921> [dostęp: 10.06.2019].

<sup>79</sup> Ustawa Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/O/D20160177.pdf> [dostęp: 30.03.2019].

Bardzo mocno podkreślono rangę ministra koordynatora służb specjalnych, któremu nadano szerokie uprawnienia, w praktyce tworząc nowe ministerstwo. W rozporządzeniu premiera<sup>78</sup> określono zakres uprawnień tego ministra: nie tylko koordynację w imieniu premiera działań służb specjalnych, ale także prawo do wglądu do pełnej dokumentacji postępowań sprawdzających [zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych], zarówno w AW, CBA, SWW, jak i tych prowadzonych przez SKW i ABW na zewnątrz. Całkowity dostęp do tych materiałów jest samoistny i niezwiązany z procesem odwoławczym w sprawach ochrony informacji niejawnych, które to prawo zostało również scedowane przez premiera. Minister koordynator otrzymał też pełny dostęp do materiałów z kontroli operacyjnej prowadzonej przez wszystkie służby. Żaden poprzedni minister koordynator nie miał takich uprawnień. Nie ma ich nawet premier. Jedyne ograniczenia dotyczą wpływu na sprawy służb wojskowych. Tu jego kompetencje dzielone są z ministrem obrony narodowej.

W funkcjonowaniu służb specjalnych istotne znaczenie mają uprawnienia prokuratora. Bezpośredni i merytoryczny wpływ na działania prokuratury i służb, w świetle wprowadzonych regulacji<sup>79</sup>, ma prokurator krajowy; Jego status formalny, podobnie jak i pozostałych zastępców prokuratora generalnego, został pomyślany tak, aby zachowali oni praktyczną nieusuwalność z urzędu, nawet w przypadku zmiany rządu. Zgodnie z artykułem 14 Ustawy Prawo o prokuraturze z 28 stycznia 2016 roku prokuratora krajowego oraz pozostałych zastępców prokuratora generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego zgodą. Z kolei zgodnie z artykułem 15c ustawy prokuratorów na stanowiska prokuratora regionalnego, okręgowego, rejonowego mianuje prokurator generalny na wniosek prokuratora krajowego.

Prokurator w świetle artykułu 57 ustawy ma [poza oczywistym wymiarem działań procesowych] bezpośredni, merytoryczny i kontrolny wpływ na najistotniejsze, najbardziej opresyjne operacyjno-rozpoznawcze czynności wszystkich służb specjalnych i służb policyjnych. Ma prawa do:

- zapoznania się, wglądu do wszystkich materiałów związanych z realizowanymi przez ww. służby podsłuchami, prowokacjami – operacjami specjalnymi w postaci zakupu kontrolowanego, kontrolowanego wręczenia/przyjęcia korzyści majątkowej, przesyłki niejawnie nadzorowanej [artykuł 57 § 2];
- wydania polecenia przeprowadzenia służbom policyjnym jakichkolwiek innych dodatkowych czynności operacyjno-rozpoznawczych [artykuł 57 § 3];
- inicjowania wobec funkcjonariusza, który nie wykonał polecenia wykonania czynności lub odmówił dostępu do informacji i danych zawartych w materiałach operacyjnych, procedury postępowania służbowego lub dyscyplinarnego [artykuł 57 § 4];
- zniesienia lub zmiany klauzuli tajności nałożonej na dokument lub materiał operacyjny przez uprawniony organ w trybie artykułu 6 ust. 1 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych po uprzednim zasięgnięciu opinii tego organu i poinformowaniu o takim zamiarze prezesa Rady Ministrów [sic!] [artykuł 57 § 5].

Bezprecedensowy charakter ma również uprawnienie prokuratora do łamania kodeksowej reguły tzw. tajemnicy śledztwa, to jest do informowania mediów i innych bliżej nieokreślonych osób o danych z prowadzonych postępowań karnych, innych spraw – jak należy rozumieć również procedur operacyjnych [artykuł 12 Ustawy Prawo o prokuraturze].

Jednoznacznym przejawem bliskiej korelacji instytucji prokuratury ze służbami policyjnymi i mundurowymi jest również innego rodzaju prawo – do korzystania z pojazdów uprzywilejowanych [artykuł 41; do pojazdów jednostek organizacyjnych prokuratury oraz urzędu obsługującego ministra sprawiedliwości stosuje się artykuł 53 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym].

Reasumując, należy stwierdzić, iż w świetle przeanalizowanych przepisów ustawy rola prokuratury w systemie prawnym RP jest ponadnormatywna i wkraczająca nadmiernie we wszystkie obszary państwa. Prokurator generalny, prokurator krajowy oraz każdy inny prokurator dowolnego szczebla działający na podstawie stosownego upoważnienia, polecenia itp. mogą ingerować w działania służb policyjnych i służb specjalnych w Polsce. Mogą wydawać im zalecenia i polecenia, zmieniać klauzule tajności materiałów operacyjnych (na przykład znosić klauzule niejawności dokumentów, wiedzy itp.), mogą również dowolnie, arbitralnie dysponować wiedzą operacyjną i ją wykorzystywać (tj. ujawniać w wymiarze publicznym, przekazywać innym osobom itp.).

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że zgodnie z nowym prawem o prokuraturze „za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu, prokurator odpowiada dyscyplinarnie”. Ta sama ustawa jednak głosi, że „nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym”. Przepis ten [zaskarżony przez rzecznika praw obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego] może być uzasadnieniem dla swoistej bezkarności prokuratury, o ile tylko wykaże ona interes społeczny w swoich bezprawnych działaniach.

Dla funkcjonowania służb specjalnych istotne znaczenie miało fundamentalne przemodelowanie dotychczasowego mechanizmu wykorzystania w postępowaniu karnym danych uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych na podstawie przepisów ustaw policyjnych<sup>80</sup>. Obowiązujące do 15 kwietnia 2016 roku przepisy normujące powyższą kwestię przewidywały szereg ograniczeń w dowolnym transponowaniu do procesu informacji pochodzących z wymienionych niejawnych działań pozaprosesowych (podsłuchy<sup>81</sup>). Uchylenie tych przepisów (i ich odpowiedników w ustawach) oraz ustanowienie nowego przepisu [artykuł 168b kpk] powodują, że zarówno warunek zgodności z czynami skatalogowanymi, jak i pozostawienie decyzji w gestii sądu jako organu stojącego na straży standardów gwarancyjnych przestają stanowić jakąkolwiek przeszkodę w szerokim uznawaniu

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000437/T/D20160437L.pdf> [dostęp: 30.03.2019].

<sup>81</sup> Pod pojęciem podsłuch należy rozumieć cały katalog kontroli operacyjnej, także kontrolę Internetu.

materiałów kontroli operacyjnej za dowody w sprawie, a tym samym korzystaniu z nich na równi z dowodami uzyskanymi w drodze zasadniczo jawnych i obwarowanych szczegółowymi warunkami ustawowymi czynności procesowych<sup>82</sup>. W praktyce prokuratura będzie ścigać osobę, która zadzwoniła do osoby podsłuchiwanej i nieopatrznie pochwaliła się jakimkolwiek wykroczeniem lub uchybieniem przepisów prawa. Prokurator może również materiał z podsłuchu przekazać do mediów na podstawie artykułu 12 ustawy Prawo o prokuraturze.

Wprowadzone zmiany rozszerzyły też znacznie katalog przestępstw, wobec których prokurator może stosować podsłuch procesowy [artykuł 237 kpk]. Dodano do niego głównie przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, takie jak: składanie fałszywych zeznań, fałszywe oskarżenie, przedstawianie fałszywych opinii i ekspertyz. Ponadto, zgodnie z artykułem 237a kpk, jeżeli w wyniku kontroli uzyskano dowód popełnienia przez osobę, wobec której kontrola była stosowana, innego przestępstwa niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli lub przestępstwa ściganego z urzędu, przestępstwa skarbowego popełnionego przez inną osobę niż objęta zarządzeniem kontroli, prokurator podejmuje decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym. W nowym brzmieniu, w omówionych wyżej wypadkach, prokurator, zamiast wystąpienia do sądu z wnioskiem o uzyskanie tzw. zgody następczej, podejmuje sam decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym. Zmiana ta może doprowadzić do nadużywania materiałów z podsłuchów procesowych.

Wprowadzono także znaczące zmiany w uprawnieniach służb specjalnych. W wyniku wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 roku znacznym obostrzeniom uległy uprawnienia do stosowania kontroli operacyjnej przez służby. Obowiązujące formalnie przepisy ustawy o ABW czy CBA nakładają na szefów tych służb znaczne rygory co do zakresu i sposobu realizacji uprawnień do kontroli operacyjnej. Wydaje się jednak, że PiS znalazł prosty sposób na obchodzenie tych ograniczeń. Kluczowy w tym kontekście jest wprowadzony do kpk art. 168b (na co

zwrócono uwagę wcześniej]. Konstrukcja tego przepisu w połączeniu z zapisami na przykład ustawy o ABW daje prokuratorowi możliwość dowolnego wykorzystywania informacji uzyskiwanych z podsłuchów. Dla przykładu: na podstawie artykułu 27 ust. 14 ustawy o ABW i AW czy też artykułu 17 ust. 14 ustawy o CBA szefowie tych służb informują prokuratora generalnego o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu, a na jego żądanie również o przebiegu tej kontroli, przedstawiając zebrane w jej toku materiały. W połączeniu z uprawnieniami prokuratora wynikającymi z artykułu 168b kpk i artykułu 57 ustawy Prawo o prokuraturze daje to prokuratorowi dużą swobodę korzystania z informacji z podsłuchów na potrzeby innych postępowań.

Generalnie rzecz biorąc, od początku kadencji obecnego obozu rządzącego ustawodawca stara się, aby uprawnienia służb specjalnych ulegały stałemu rozszerzaniu. Wprowadzane zmiany koordynuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Kolejne zmiany kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego w sposób istotny zmieniają ustawy o ABW i AW, SKW i SWW, CBA, Policji oraz Krajowej Administracji Skarbowej. Zmiany te dotyczą zarówno rozszerzania zakresu, jak i rozluźnienia rygorów stosowania kontroli operacyjnej (podsłuch operacyjny) przez te służby.

Wraz z podwyższeniem kary za składanie fałszywych zeznań do ośmiu lat pozbawienia wolności (art. 233 kk) prokuratura uzyskała uprawnienia do stosowania podsłuchu procesowego osób o to podejrzewanych.. Również służby specjalne (ABW, CBA, SKW) uzyskały uprawnienia do stosowania podsłuchu operacyjnego osób, które są podejrzewane o działania na szkodę wymiaru sprawiedliwości, o ile ma to związek z prowadzonymi przez nie procedurami. Podobnie jak w przypadku prokuratury, tak i w służbach może dochodzić do przypadków nadmiernego podsłuchiwanie osób i potencjalnych świadków na etapie przedprocesowym. Mówiąc kolokwialnie, może to pozwolić służbie na stosowanie podsłuchu wobec osób, które w jej opinii mogą coś o sprawie wiedzieć, a w trakcie przesłuchania [jako świadkowie] zastaniać się na przykład niepamięcią.

<sup>82</sup> Art. 168b. Wykorzystanie dowodu uzyskanego w wyniku kontroli operacyjnej.

<https://www.arslege.pl/%2Fwykorzystanie-dowodu-uzyskanego-w-wyniku-kontroli-operacyjnej%2Fk13%2Fa94445%2F&usq=AOvVaw33iWNus2qj8TOqLlMuuyX> [dostęp: 28.04.2019].

Dodatkowo o problematyce nowych uprawnień prokuratury zob. P. Niemczyk, *Szósta rano. Kto puka?*, Warszawa 2018, s.45–63.

Reasumując, w wyniku zmian prawnych po 2015 roku:

- wydłużono okres przedawnienia,
- rozszerzono katalog osób, wobec których można stosować kontrolę operacyjną [podstuch],
- informacje uzyskane z kontroli operacyjnej mogą być wykorzystywane bez ograniczeń przez prokuraturę,
- istnieje prawna możliwość przekazywania mediom przez prokuraturę informacji sensacyjnych, mogących zainteresować opinię publiczną.

W kontekście nasilającej się niestety wewnętrznej walki politycznej można zauważyć, że w wyniku powyżej omówionych zmian zbudowano spójny system, który przy założeniu złych intencji umożliwia rządzącym skuteczne zwalczanie każdego potencjalnego przeciwnika politycznego, i to bez naruszania prawa. System ten jest nadal rozbudowywany o nowe uprawnienia dla służb mundurowych.

### 3.2.2. Zmiany kadrowe

Po objęciu urzędu ministra koordynatora przez Mariusza Kamińskiego nastąpiło przejmowanie służb specjalnych przez jego współpracowników. Szefem ABW został Piotr Pogonowski, były dyrektor gabinetu M. Kamińskiego w CBA, pracownik spółki „Srebrna”. Szefem AW mianowano płka Grzegorza Małeckiego – byłego oficera UOP i ABW, współpracownika Zbigniewa Wassermanna, a następnie Piotra Krawczyka, dotychczasowego dyplomata. G. Małecki, podobnie jak szef BOR-u Andrzej Pawlikowski, związany był z parlamentarnym zespołem do spraw katastrofy smoleńskiej. Szefem CBA został bliski współpracownik M. Kamińskiego Ernest Bejda, a jego zastępcą Grzegorz Ociecek [zastępca szefa ABW w latach 2006–2007].

W służbach wojskowych zmian dokonywał osobiście minister obrony narodowej i jego bliscy współpracownicy. Piotr Bączek – były członek komisji weryfikacyjnej WSI – został szefem SKW, a szefem SWW – pułkownik Andrzej Kowalski [obecnie generał], były oficer ABW i ekspert w parlamentarnym zespole do spraw katastrofy smoleńskiej.

Zmiany personalne objęły również niższe szczeble kierownicze oraz szeregowych funkcjonariuszy. W ABW i AW przeprowadzono, w porozumieniu z IPN, swoisty „przeгляд genealogiczny”. Sprawdzano rodzinne powiązania obecnych funkcjonariuszy z byłych SB, PZPR, WSI itp. W rezultacie do końca 2018 roku służby specjalne opuściło około 1200 funkcjonariuszy z wieloletnim doświadczeniem. Wymieniono 90% kadry kierowniczej w centrali i terenie. Ich miejsce zajęli funkcjonariusze bez doświadczenia, ale uznawani za lojalnych.

Wiosną 2016 roku zlikwidowano Delegaturę Stołeczną ABW, przekazując jej aktywa do CBA. Około 200 funkcjonariuszy operacyjnych i śledczych wyznaczonych do osłony kontrwywiadowczej i antyterrorystycznej Warszawy zaczęło podlegać dalszemu „rozwińbrowaniu”. Nadmienić należy, że analogiczne stołeczne jednostki posiada Policja, Służba Graniczna czy CBA.

W efekcie znacznie zmalały kompetencje służb (głównie ABW), szczególnie w zakresie tworzenia kryptografii, dekryptażu i walki z cyberprzestępczością. Uszczuplono unikatowe zasoby inżynierskie, zagrożone zostało istnienie radiokontrwywiadu odbudowanego po 2009 roku. Zawieszono również prace naukowo-badawcze. Znamienne jest zaniechanie przez ABW publikowania jawnych rocznych raportów z działalności, co miało miejsce w latach 2009–2014 (w kwietniu 2016 roku raporty usunięto ze strony internetowej ABW). Prawdopodobnie było to wynikiem braku efektów działalności służby, którymi można się podzielić z opinią publiczną bez ryzyka wstydu. Nieliczne realizacje procesowe Agencji w 2016 roku stanowiły zakończenia wcześniej założonych procedur i zawiadomień, na przykład aresztowanie Mateusza Piskorskiego pod zarzutem współpracy z rosyjskimi służbami specjalnymi.

Praca cywilnych służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych zwolniła na początku 2017 roku po zapowiedzi rozwiązania AW i ABW; wstrzymano też nabór do tych służb. Premier Beata Szydło nie przekazała szefom obu Agencji wytycznych do działań na 2017 rok. Za to w budżecie ABW przewidziano 47 mln złotych na koszty odpraw zwalnianych funkcjonariuszy. W 2018 roku, po zawieszeniu projektu połączenia ABW i AW, ponownie ruszył nabór do pracy w Agencji Wywiadu. Ogłoszenia prasowe i obecność w mediach społecznościowych świadczą o faktycznej aktywności polskiego wywiadu.



Agencja Wywiadu i Służba Wywiadu Wojskowego 90 proc. swojej działalności skupiają na terytorium polskim, co obrazuje także ich obecne zdolności. Pozwala to jednakże w sposób oczywisty ograniczyć wszelkie ryzyko wynikające z działalności wywiadowczej.

Zapaść w pracy służb widać było wyraźnie również na przykładzie SKW – większość jej komunikatów do 2018 roku to polemiki z mediami i oświadczenia jej szefa.

Na wprowadzonych zmianach kadrowych ucierpiała jakość współpracy ze służbami partnerskimi UE i NATO. Obecnie, w obliczu globalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, takich jak: terroryzm, cyberprzestępczość czy też przestępczość transgraniczna (przemyt towarów akcyzowych, przestępstwa podatkowe na dużą skalę), współpraca międzynarodowa, zarówno dwustronna, jak i wielostronna, jest bardzo istotnym elementem działań służb specjalnych. W ramach NATO działa Cywilny Komitet Wywiadowczy, w którym zasiadają szefowie ABW i AW, oraz Wojskowy Komitet Wywiadowczy, w którym Polska reprezentowana jest przez Służbę Wywiadu Wojskowego.

Współpraca z zagranicznymi służbami partnerskimi opiera się w dużej mierze na zaufaniu i profesjonalizmie oficerów. Ma ona charakter niejawni. Na podstawie posunięć kadrowych w poszczególnych służbach można wywnioskować, że jej jakość uległa znacznemu pogorszeniu. Na przykład w ABW i AW oficerowie uczestniczący przez lata w tej współpracy zostali od niej odsunięci i zastąpieni przez młode, niedoświadczone, ale lojalne osoby. Efektem jest zamrożenie stosunków ze służbami specjalnymi Niemiec i Francji.

Najbardziej drastycznym przykładem jest akcja wymierzona w dezorganizację pracy Centrum Eksperckiego Kontrwywiadu NATO w Krakowie. Tego typu kroki przyczyniają się do podważenia zaufania służb partnerskich do strony polskiej, co niewątpliwie rzutuje na jakość wzajemnej współpracy, na przykład w odniesieniu do wartości przekazywanych informacji.

Równocześnie nowe kierownictwo służb realizuje swoistą „transformację” podległych im urzędów: ponownie święci sztandary, zmienia logo i wmurowuje kolejne tablice pamiątkowe (tablica smoleńska w ABW poświęcona 6 kwietnia 2016 roku). W tym samym czasie zrezygnowano z obchodzenia święta ABW przypadającego 6 kwietnia (rocznica uchwalenia Ustawy o UOP w 1990 roku), w zamian zaczęto hucznie obchodzić Dzień Żołnierzy Wyklętych. Ma to w przekonaniu nowego kierownictwa być symbolem odzyskania służb przez „prawdziwych Polaków”. W tym kontekście znamienne są, wypowiedziane z należytą emfazą, słowa szefa ABW z pierwszej odprawy: „Panowie, od dzisiaj pracujecie dla Polski”. W świetle przywołanych faktów widać, jak krok po kroku ulega dewastacji wieloletni dorobek służb wolnej Polski.

Uzasadnieniu zmian kadrowych miał służyć audyt w służbach. Działania nowego kierownictwa poszczególnych służb koncentrowały się na poszukiwaniu haków na poprzedników. Szczególne zainteresowanie ministra koordynatora budziły te działania służb, w których rozpoznawano konkretne przestępstwa funkcjonariuszy publicznych, jak fałszowanie dowodów i nielegalne udostępnianie dokumentów tajnych. W trakcie tzw. audytu przeprowadzono wybiórczy przegląd dokumentów, odbyły się rozmowy o nieprawidłowościach byłego kierownictwa służb i tak „przygotowane” materiały posłużyły do skierowania kilkunastu zawiadomień do prokuratury.

Najbardziej spektakularnym efektem tego audytu są zarzuty dla byłego kierownictwa SKW (generała brygady Janusza Noska, generała brygady Piotra Pytla i pułkownika Krzysztofa Duszy) dotyczące zawarcia, rzekomo bez zgody premiera, umowy o współpracy SKW z Federalną Służbą Bezpieczeństwa Rosji, a nawet kuriozalny zarzut udzielenia informacji obcemu wywiadowi przez generała J. Noska. W tej sprawie jak w soczewce uwidacznia się cała patologia systemu stworzonego przez rządzących. Nie dość, że działania SKW prowadzone były za zgodą ówczesnego premiera Donalda Tuska i w dobrze pojętym interesie Polski, to jeszcze kontakty pomiędzy służbami miały oparcie w obowiązującej od 2008 roku umowie zawartej pomiędzy Polską a Rosją w sprawie wymiany informacji niejawnych (ratyfikowana przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego). Zarzuty dla byłego kierownictwa SKW są w sposób oczywisty wynikiem obłądnej polityki

smoleńskiej A. Macierewicza i miały być zapewne pomostem do postawienia zarzutów byłemu premierowi D. Tuskowi (na przykład za brak nadzoru).

Wszystkie przedstawione w audycie zarzuty wobec poprzedniego kierownictwa służb są nieprawdziwe i oparte na myleniu pojęć, na przykład zrównano liczbę podsłuchów z liczbą ustalanych abonentów telefonicznych i bilingów. W tej sprawie byli szefowie ABW generał brygady Krzysztof Bondaryk i generał brygady. Dariusz Łuczak wydali oświadczenie, kategorycznie zaprzeczając stawianym im zarzutom. Kilkanaście zawiadomień poaudytowych jest przedmiotem postępowania w kilku prokuraturach okręgowych, między innymi: w Krakowie, Ostrołęce, Radomiu, Warszawie, Białymstoku i Świdnicy. Większość prowadzona jest w kierunku artykułu 231 – przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez byłe kierownictwo służb specjalnych z lat 2007–2015.

Niezależnie od prób dyskredytacji swoich poprzedników coraz wyraźniej widać narastający konflikt pomiędzy poszczególnymi grupami interesów w samych służbach. Konflikt ten był szczególnie wyraźny na linii A. Macierewicz i M. Kamiński. Pojawiły się również informacje o poważnych nadużyciach osób wywodzących się z kręgu szefów służb powołanych przez obecny obóz rządzący (sprawa spółki „Sensus”, korupcja w PKP czy defraudacje pieniędzy operacyjnych w Agencji Wywiadu). Analogiczne informacje o nieprawidłowościach znalazły się w dokonanym przez CBA protokole kontroli PGZ Pegaz oraz w audycie MON wykonanym po dymisji A. Macierewicza przez ekipę „jeszcze lepszej zmiany” M. Błaszczaka. Dokumentacja ta została utajniona w ramach rządu i ukryta przed sejmową Komisją Obrony Narodowej.

### 3.2.3. Problemy organizacyjne

W wymiarze organizacyjnym należy wskazać wyraźnie fiasko planowanej pierwotnie konsolidacji, zamiast której nastąpiła raczej segmentacja sektora służb specjalnych. Zapowiadana i przygotowywana reforma, mająca polegać na likwidacji ABW oraz AW, a także utworzeniu w ich miejsce Agencji Bezpieczeństwa Narodowego z ograniczonym zakresem zadań (wywiad, kontrwywiad cywilny i częściowo

antyterrorystyczny), nie doszła do skutku. Ministrowi koordynatorowi nie udało się również utworzyć resortu bezpieczeństwa publicznego, który w zamyśle miał koordynować pracę służb (z wykorzystaniem Centralnej Ewidencji Zainteresowań Operacyjnych Służb Specjalnych), prowadzić politykę kadrową i awansową, nabór i szkolenie oraz przejąć kompetencję Krajowej Władzy Bezpieczeństwa w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz problematykę certyfikacji osób i podmiotów gospodarczych. To niepowodzenie wynikało nie z tego, że powołanie ministerstwa bezpieczeństwa narodowego (publicznego) przywoływało bardzo złe historyczne wspomnienia, lecz z braku ostatecznej decyzji prezesa PiS i jednocześnie stanowczej opozycji ministra obrony narodowej. Obaj ministrowie obrony, poprzedni i obecny, nie wyobrażali sobie sytuacji, w której utraciliby wpływ na wojskowe służby specjalne: SKW i SWW. Obaj też obsadzili stanowiska szefów służb zaufanymi osobami i *de facto* minister koordynator nigdy nie miał decydującego wpływu na ich funkcjonowanie. Obecnie najmniej zdewastowaną ze służb jest Służba Wywiadu Wojskowego. Podobnie nie powiodła się próba podporządkowania CBA wywiadu skarbowego. Powstała w ramach resortu finansów Krajowa Administracja Skarbowa utrzymała formalną niezależność od ministra koordynatora, któremu pozostał tylko nadzór nad trzema służbami: ABW, AW i CBA oraz Departament Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zrezygnowano z połączenia ABW i AW, ale nie porzucono pozornych działań reformatorskich. Dla „wzmocnienia działań” ABW zlikwidowano 11 z 16 delegatur zlokalizowanych w poszczególnych województwach, w tym Delegaturę Stołeczną w Warszawie. Z kolei 22 maja 2018 roku na konferencji z udziałem premiera Mateusza Morawieckiego zainaugurowano działalność nowej jednostki ABW – Centrum Prewencji Terrorystycznej. Głównym zadaniem Centrum ma być rozwijanie wielopłaszczyznowej współpracy z krajowymi i zagranicznymi służbami, instytucjami oraz podmiotami zaangażowanymi w przeciwdziałanie terroryzmowi. Innym zadaniem jest wypracowanie skutecznych instrumentów pozwalających na połączenie dorobku jednostek naukowych z wiedzą i doświadczeniem służb oraz organów ochrony prawnej, celem kompleksowego zobrazowania terroryzmu i jego zagrożeń. Nie sposób się oprzeć wrażeniu, że ta nowa jednostka powieliła kompetencje już funkcjonującego w ABW Centrum Antyterrorystycznego.

Zmiany organizacyjne i kadrowe doprowadziły w ABW do chaosu i paraliżu decyzyjnego. Przed nowym kierownictwem ABW nie postawiono jasnych wytycznych co do celów kontrwywiadowczych. Miejsce dotychczasowych przeciwników zewnętrznych zajęł wróg wewnętrzny, czyli opozycja polityczna i byli funkcjonariusze. Wszystko to ma negatywny wpływ na efekty pracy tej instytucji. Po upływie trzech lat ABW może pochwalić się jedynie kilkoma akcjami kontrwywiadowczymi i antyterrorystycznymi, w większości prowadzonymi we współpracy ze służbami partnerskimi. I niestety, ma na koncie kolejną śmierć osoby zatrzymanej w trakcie czynności procesowych. Współpraca ze służbami Unii Europejskiej zamarła, a z NATO jest poważnie ograniczona. Dotychczasowa wysoka ocena polskich służb przez jej partnerów uległa znacznemu obniżeniu, co uwidoczniło się szczególnie w sprawie Ludmyły Kozłowskiej, obywatelki Ukrainy zaangażowanej w działalność Fundacji Otwarty Dialog. Materiał zebrany przez ABW, na podstawie którego Polska wydała zakaz jej wjazdu na teren UE, okazał się nieprzekonujący dla naszych partnerów ze służb niemieckich i belgijskich.

Trudno jako sukces służby przedstawiać uchwalenie ustawy antyterrorystycznej, jako że nie przyniosła ona dotychczas wymiernych efektów, a stworzone przez nią mechanizmy mogą być wykorzystane do walki z opozycją polityczną. Niemniej Agencja zachowała zdolności procesowo-realizacyjne w zakresie pożądanym przez dysponentów politycznych i z uwzględnieniem stałej pomocy prokuratury będącej pod politycznym wpływem rządzących.

Spśród trzech służb cywilnych szczególnie eksponowana jest rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Minister koordynator włożył wiele wysiłku, by stworzyć coraz to bardziej sprzyjające warunki do jego skutecznego działania. W taki sposób należy patrzeć na inicjatywę przygotowania projektu ustawy o jawności życia publicznego. Celem przewodnim projektu było przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym, a jego osiągnięcie ma nastąpić poprzez wprowadzenie szeregu wewnętrznych regulacji antykorupcyjnych, które stworzą kompleksowy system reagowania na korupcję i jej przeciwdziałania. Przedsiębiorcy mieli być zobowiązani przede

wszystkim do wprowadzenia wielu procedur antykorupcyjnych, między innymi kodeksu antykorupcyjnego i procedury przeciwko tworzeniu funduszy korupcyjnych. Jednym z ważniejszych rozwiązań miało być wprowadzenie instytucji tzw. sygnalisty, tj. osoby informującej o przestępstwach korupcyjnych, objętej specjalną ochroną prokuratorską. Faktycznie, instytucja sygnalisty miała być nową formą pracy operacyjnej CBA zapewniającą tajnym współpracownikom bezpieczeństwo prawne i bezkarność za pomówienia. Uchwalenie ustawy dałoby dodatkowe uprawnienia CBA, czym znacznie wzmocniłoby ich działania. Dodatkowym i być może faktycznym motywem próby uchwalenia tej ustawy było także zakładane uchylenie obecnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej, skutecznie wykorzystywanej do kontroli władzy rządzącej partii. Negatywny stosunek również niektórych ministerstw spowodował, że prace nad ustawą zwolniono i przypuszczalnie nie będą już kontynuowane w tej kadencji parlamentu. Natomiast część jej rozwiązań, na przykład dotyczących sygnalistów, próbuje się wprowadzić do projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych forsowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>83</sup>.

W końcu 2018 roku nasiliły się ruchy kadrowe w służbach specjalnych. W AW nastąpił powrót do służby funkcjonariuszy kojarzonych z kierownictwem służby sprzed 2015 roku, a zwolnionych po dojściu PiS do władzy. Obserwuje się przepływ funkcjonariuszy z ABW do SKW i SWW. Kierownictwo Agencji ma do rozpatrzenia około 400 raportów w sprawie zwolnienia lub przejścia na lepiej płatne stanowiska w innych służbach. Proces ten dotyczy także części kadry kierowniczej „dobrej zmiany”, która aktywnie oczyszczała służby z wpływów Platformy Obywatelskiej.

<sup>83</sup> Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12312062/12511901/12511902/dokument343194.docx> [dostęp: 30.03.2019].

### 3.2.4. Nowe pseudospecjalne służby Prawa i Sprawiedliwości

Charakterystyczną tendencją w okresie władzy obecnego obozu rządzącego jest dążenie do tworzenia nowych, pseudospecjalnych służb. Jedną z nich jest powstałe w MSWiA Biuro Nadzoru Wewnętrznego na podstawie ustawy<sup>84</sup> uchwalonej 9 listopada 2017 roku. Biuro ma umożliwić ministrowi spraw wewnętrznych sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad podległymi mu formacjami. Minister spraw wewnętrznych stworzył więc kolejną służbę specjalną o rozległych uprawnieniach operacyjnych, pokazując tym samym brak zaufania do powołanych przez siebie szefów podległych formacji. Z nowymi uprawnieniami minister spraw wewnętrznych – jako pierwszy po 1990 roku – uzyskał możliwość ingerencji w konkretne rozpracowania policyjne i faktyczną kontrolę nad pracą operacyjną i śledczą Policji, Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa.

Z formacji mundurowych najwięcej problemów obecny obóz władzy miał z Biurem Ochrony Rządu, które zostało przeorganizowane w Służbę Ochrony Państwa (SOP). Jeszcze w kampanii wyborczej obwiniano BOR o zaniechania w trakcie wizyty delegacji z prezydentem RP w Smoleńsku w 2010 roku. Powołanie nowego szefa, przeprowadzona czystka kadrowa na najwyższych stanowiskach nie polepszyły, jak zamierzano to przedstawić, jakości działań formacji. Wprost przeciwnie, doprowadziły do wielu spektakularnych porażek wizerunkowych, między innymi takich, jak wypadki samochodów z udziałem prezydenta Andrzeja Dudy i premier Beaty Szydło. Dlatego powołanie całkowicie nowej służby i oddanie kierownictwa w ręce funkcjonariuszy Policji miało to wrażenie zatrzeć.

Ustawa powołująca SOP nie zmieniła znacząco listy osób i obiektów ustawowo chronionych, dookreśliła jedynie krąg osób objętych ochroną w ramach delegacji państw obcych na zasadzie wzajemności, a także zgodnie z unormowaniami międzynarodowymi. Natomiast nowo powołanej formacji, co jest nowum, nadano uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych (w tym

stosowania kontroli operacyjnej]. Jak to argumentowano w uzasadnieniu, w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób i obiektów ochraniających, ale także wykrywania przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy i pracowników SOP w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Służba Ochrony Państwa zerwała z tradycją dawnego Biura Ochrony Rządu nie tylko poprzez zmianę nazwy, sztandaru czy umundurowania, ale także poprzez pełną wymianę kadr. Zwolniono doświadczonych funkcjonariuszy, a nowi rekrutowani są przede wszystkim z Policji. W SOP obowiązują najwyższe stawki wynagrodzeń wśród wszystkich podległych MSW służb mundurowych.

Budowę kompleksu służb specjalnych podległych MSWiA ma dopełnić służba kontrterrorystyczna Policji. Według wiceszefa MSWiA Jarosława Zielińskiego nowa jednostka ma zwiększyć skuteczność służb w walce z terroryzmem. Nowe przepisy gwarantują pierwszeństwo działań antyterrorystycznych nad innymi śledztwami. Pozwalają również policyjnym antyterrorystom działać wbrew zasadom bezpieczeństwa i higieny służby. Tym samym minister spraw wewnętrznych i administracji przejmuje kompetencje dotychczas zarezerwowane dla służb specjalnych podległych ministrowi koordynatorowi do spraw służb specjalnych, przede wszystkim dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W powołaniu nowej służby antyterrorystycznej nie sposób nie znaleźć analogii do utworzonego na Węgrzech w 2010 roku przez Viktora Orbána Centrum Antyterrorystycznego podległego ministrowi spraw wewnętrznych. Początkowo węgierska służba koncentrowała się na zagrożeniach terrorystycznych w kraju i za granicą, by w kolejnych latach rozszerzyć swoje kompetencje o ochronę VIP-ów, wykrywanie i ściganie najpoważniejszych przestępstw we współpracy z organami skarbowymi, prokuraturami i sądami. Przejęła też całość problematyki antyterrorystycznej, eliminując węgierską kontrwywiadowczą służbę wewnętrzną.

<sup>84</sup> Ustawa o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 106.

W 2018 roku w kolejną pseudosłużbę specjalną przekształcona została Straż Marszałkowska. Na mocy ustawy nabyła uprawnienia policyjne, dotychczas zarezerwowane dla BOR/SOP, to jest prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego osób, pojazdów, terenów i obiektów Sejmu i Senatu, podejmowanie działań zmierzających do neutralizacji zagrożeń i wykrywania urządzeń podsłuchowych na terenach, w obiektach i urządzeniach będących w zarządach Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu. Funkcjonariusze Straży przy wykonywaniu zadań mogą między innymi wydawać polecenia osobom, których zachowanie stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa, legitymować, dokonywać osobistej kontroli, a także przeglądać zawartość bagaży, a jeśli wymaga tego sytuacja, nawet przy użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Nasuwają się więc pytania: na jakie fizyczne zagrożenia przygotowuje się parlament, jak definiuje agresora oraz czy Straż Marszałkowska mająca tak rozległe kompetencje policyjne będzie w stanie rozpoznawać prywatne życie parlamentarzystów, podejmując działania celem zapobiegnięcia niebezpiecznym (według tej służby) sytuacjom bez zgody zainteresowanych.

### 3.2.5. Działania służb specjalnych

W grudniu 2017 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne opublikowało raport pt. Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r.<sup>85</sup> Ilustruje on aktywność służb specjalnych oraz organów ścigania w zwalczaniu korupcji, wskazuje wzrost korupcji w Polsce i miejsca, gdzie jest największa, a także prezentuje współdziałanie służb specjalnych w jej zwalczaniu. Na tej podstawie można stwierdzić, że w 2016 roku służby zwalczające z mocy ustawy korupcję wykryły i rozpracowały w sumie 25 968 tego typu przestępstw, w tym Policja 25 396, Prokuratura 165, Straż Graniczna 84, Żandarmeria Wojskowa 21, a ABW 26 i CBA 276. Ta statystyka przedstawia zatrważającą rzeczywistość. Służby specjalne (ABW i CBA) wykryły łącznie jedynie 306 przestępstw korupcyjnych, co stanowi niewielki ułamek tego,

czego dokonała Policja. W kolejnym roku, co wynika z Informacji z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za rok 2017<sup>86</sup>, te efekty są jeszcze gorsze. W 2017 roku CBA wszczęło 256 postępowań przygotowawczych, ale jedynie 105 prowadzono na podstawie własnych materiałów, zaś 138 powierzonych przez prokuraturę. Biuro podjęło również 13 spraw uprzednio zawieszonych. Oznacza to, że większość wykrytych przestępstw korupcyjnych nie jest wynikiem pracy CBA, lecz efektem zawiadomień złożonych przez inne organy (być może Policji, Krajowej Administracji Skarbowej) przekazanych CBA przez prokuraturę do dalszego prowadzenia.

Na podstawie artykułu 2 ustawy o CBA funkcjonariusze są uprawnieni do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych dla zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych w celu ścigania sprawców przestępstw. W przywołanej informacji szef CBA E. Bejda przyznaje, „że w wyniku podejmowanych czynności funkcjonariusze CBA ujawnili szkody w mieniu Skarbu Państwa w wysokości co najmniej 1,705 mld złotych. To ponad trzykrotny wzrost w stosunku do roku 2016. Wartość ujawnionych korzyści majątkowych to ponad 194 mln zł”. Dlaczego zatem CBA, mając tak rozległe kompetencje i rozpoznanie obszarów korupcji w Polsce, w kolejnych latach nie potrafi wywiązać się z podstawowego obowiązku postawionego przez ustawodawcę, czyli zapobiegania gwałtownie rosnącym ogromnym stratom Skarbu Państwa? Odpowiedź jest prosta: CBA nie jest służbą, która ma zwalczać korupcję, jest policją polityczną wyznaczoną przez partię rządzącą do zwalczania opozycji. I tak powinna być traktowana.

Świadczyć o tym mogą między innymi niektóre polityczno-medialne operacje służb specjalnych w ostatnich latach. Na przykład w lipcu 2017 roku, gdy przez Polskę przetaczała się fala sporów na temat reformy sądownictwa, a prezydent RP Andrzej Duda zawetował przygotowany przez partię rządzącą pakiet ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądowniczej oraz powierzył przygotowanie nowego

<sup>85</sup> Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r., <https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa%20korupcji%202016.pdf> [dostęp: 30.03.2019].

<sup>86</sup> Tamże.

rozwiązania profesorowi Michałowi Królikowskiemu, w służbach i prokuraturze wdrożono polityczno-medialną operację kompromitacji profesora. W dyspozycyjnych mediach pojawiły się informacje, że to były wiceminister sprawiedliwości w rządzie PO i PSL mający związki z grupami przestępczymi wyłudżającymi VAT; w maju 2018 roku współpracownikowi prezydenta postawiono zarzuty prania brudnych pieniędzy. Ostatecznie prezydent podpisał rządowy pakiet ustaw zmieniający ustrój sądowniczy.

Centralne Biuro Antykorupcyjne już od 2016 roku rozpoczęło przygotowania do wyborów samorządowych w 2018 roku. W latach 2016–2017 przeprowadziło w zdominowanych przez opozycję Urzędach Marszałkowskich wielopłaszczyznowe kontrole koordynowane. Badano procedury podejmowania i realizacji wybranych decyzji dotyczących wsparcia finansowego udzielanego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013, w szczególności tych, w których udzielającym wsparcia i beneficjentem było województwo (Urząd Marszałkowski). Na tej podstawie zebrano materiał i złożono kilkanaście zawiadomień do prokuratury. Obserwowaliśmy także intensywną „aktywność” procesową CBA, wykazującego ogromne nieprawidłowości samorządowców, na przykład w Lublinie, Poznaniu, Warszawie, Pabianicach, Bydgoszczy i innych miastach. W tym okresie natomiast nie przeprowadzono żadnych kontroli w centralnych urzędach podległych administracji rządowej.

W 2018 roku wzrosła dynamika działań CBA, które prowadziło 567 postępowań karnych (śledztwa dotyczyły między innymi blisko 200 warszawskich nieruchomości objętych dekretem Bieruta). W śledztwach tych CBA zabezpieczyło mienie w wysokości 448 mln złotych. Dla porównania dwa razy liczniejsza ABW prowadziła 375 postępowań karnych, a kwota mienia zabezpieczonego wyniosła w 2018 roku około 26,5 mln złotych.

Od wygranych wyborów przez PiS służby specjalne wraz z prokuraturą dążą do udowodnienia jeszcze jednej narzuconej tezy, że politycy PO i PSL to złodzieje, a byli szefowie służb to przestępcy działający na szkodę własnego kraju. W taki sposób należy patrzeć między innymi na zarzuty korupcyjne dla Stanisława Gawłowskiego, byłego ministra środowiska i sekretarza generalnego PO; Józefa Pinióra, byłego

niezależnego senatora startującego z list PO oraz Jacka Kapicy, byłego wiceministra finansów, oskarżanego o niedopełnienie obowiązków i narażenie Skarbu Państwa na stratę 20 mld złotych. Wybitnie polityczne są zarzuty wobec szefa klubu parlamentarnego PO Sławomira Neumanna. Podobne absurdalne zarzuty zostały postawione byłym szefom Komisji Nadzoru Finansowego Andrzejowi Jakubiakowi i Wojciechowi Kwaśniakowi.

Z kolei stawiając zarzuty praktycznie wszystkim szefom służb specjalnych: generałowi brygady Krzysztofowi Bondarykowi, generałowi brygady Januszowi Noskowi, generałowi brygady Piotrowi Pytlowi i Pawłowi Wojtunikowi, próbuje się zakwestionować ich ogromny dorobek z lat 2007–2015 oraz skompromitować służby, którymi kierowali. Ta próba skryminalizowania opozycji czerpie wzory – jak wiele innych poczynań rządzących – wprost z czasów Polski Ludowej.

### 3.3. Wnioski i rekomendacje

W latach 2015–2018 nastąpiło całkowite zawłaszczenie służb specjalnych przez jedną opcję polityczną. Unieważniono dorobek i tradycję służb wywodzących się z Urzędu Ochrony Państwa. Służby specjalne suwerennego państwa, które w zamiarze twórców III RP były atrybutem niepodległego demokratycznego państwa prawa, stały się przedmiotem środowiskowej „kolonizacji” przez jedną partię i jej instrumentem w walce międzypartyjnej.

W miejsce dotychczas deklarowanej apolityczności nastąpiła ich pełna ideologizacja połączona ze zwolnieniem większości profesjonalistów niepopierających teorii zamachu w Smoleńsku i niehołdujących polityce historycznej ustanawiającej kult żołnierzy wyklętych. Nowy nabór do służb ma pozwolić na ukształtowanie prawdziwie „patriotycznych” i partyjnych służb specjalnych, w pełni identyfikujących się z polityką obecnego rządu.

Priorytetowa dla obecnej władzy była stała rozbudowa CBA poprzez nabór korupcyjny kosztem innych służb i Policji. Służba ta traktowana jest w obozie rządzącym

jako jedyna prawdziwie polska, patriotyczna i własna. Koresponduje to z powolną likwidacją ABW i marginalizacją tej służby. Ponadto CBA wykonuje dodatkowe zadanie – utrzymywanie dyscypliny wewnątrz obozu władzy. Oczywiście nadawanie funkcjonariuszom CBA większych uprawnień odbywa się kosztem praw i wolności obywatelskich.

Należy zakładać dalszy wzrost udziału służb specjalnych i prokuratury w swoistym partyjnym „ciągu technologicznym” i dławieniu opozycji politycznej pod pretekstem rozliczania nieprawidłowości rządów PO–PSL, zwalczania terroryzmu czy przestępczości. Równolegle wzrastać będzie też intensywność policyjno-medialnych operacji podczas kampanii wyborczych.

Nastąpiło obniżenie realnych zdolności polskich służb specjalnych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Polski wywiad i kontrwywiad stają się instytucjami fasadowymi niezdolnymi do skutecznego przeciwstawienia się działalności obcych służb specjalnych, w szczególności rosyjskich i białoruskich. Przerwanie pamięci organizacyjnej, kwestionowanie dotychczasowego dorobku wywiadu i kontrwywiadu, zwolnienie profesjonalistów powodują powstanie zjawiska dziedziczenia niekompetencji przez nowe pokolenie funkcjonariuszy. Obecnie polskie służby w NATO i UE zajmują pozycję peryferyjną i nie uczestniczą na równych prawach w transatlantycznej wspólnocie wywiadowczej. Ograniczenie współpracy przez dotychczasowych poważnych partnerów europejskich może w perspektywie oznaczać kompetencyjną izolację polskich służb specjalnych. Tymczasem władze polskich służb godzą się z podrzędnym miejscem służb w UE, zadowalając się spełnianiem wszelkich życzeń amerykańskich służb specjalnych.

W Polsce istnieje nadmiar służb policyjno-specjalnych. Wieloletnie ich rozproszenie i wątpliwa specjalizacja doprowadziły do degeneracji systemu bezpieczeństwa. I mimo wzrostu budżetu służb w ostatnich latach ich efektywność spada. Polskie służby specjalne nie są w stanie być adekwatną przeciwwagą dla obcych wpływów w Polsce i nie są zdolne do realizacji polskich interesów w globalnym świecie. Dewastacja i całkowita ich polityzacja przez obecny rząd tylko pogłębiły ten stan kryzysu.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, można wskazać następujące główne założenia programu naprawy tego sektora bezpieczeństwa narodowego:

- Po pierwsze, należy: przywrócić ustrojowe miejsce służb specjalnych zgodnie z konstytucją i obowiązującą ustawą o działach administracji rządowej; radykalnie zmniejszyć liczbę służb policyjno-specjalnych (zintegrować poszczególne służby w resortach); skończyć z procederem tworzenia kolejnych formacji wyposażonych w uprawnienia do pracy operacyjno-rozpoznawczej; uwolnić premiera od bezpośredniej odpowiedzialności za służby specjalne; ująć problematykę służb specjalnych wyłącznie w działach: sprawy wewnętrzne (służby cywilne) i obrona narodu (służby wojskowe).
- Po drugie, służby cywilne muszą być częścią administracji rządowej, a służby wojskowe powinny wejść w skład Sił Zbrojnych. W innym wariantcie należałoby przywrócić sprawdzoną formułę Urzędu Ochrony Państwa [Konstytucji] oraz jednej wojskowej służby specjalnej. Niezależnie od wariantów strukturalnych służby (po radykalnym ograniczeniu ich liczby) należy poddać gruntownej modernizacji i skończyć z ich autonomizacją.
- Po trzecie, jednoznacznie sprofilować zadania i odpowiedzialność poszczególnych służb. Przywrócić ich funkcje użyteczności w systemie bezpieczeństwa państwa i obywateli. W sposób prawidłowy określić ich uprawnienia, pozycję wśród innych policyjnych instytucji funkcjonujących w państwie oraz ich wzajemne relacje według efektywności, użyteczności i nadrzędności bezpieczeństwa narodowego.
- Po czwarte, służby specjalne nie mogą konkurować ze sobą – ich działania muszą być skoordynowane. Współpraca międzynarodowa zgodnie z zobowiązaniami, ściganie przestępczości czy współpraca wywiadowcza z partnerami zagranicznymi nie mogą w jakikolwiek sposób naruszać bezpieczeństwa kraju i jego obywateli.

## 4. PRZEMYSŁ OBRONNY

Podstawowe reformy w polskim przemyśle obronnym podjęto pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Ich celem było zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności krajowych podmiotów przemysłu obronnego. Główny jednak wpływ na przekształcenia w sektorze obronnym miało wstąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego i wymuszona tym faktem modernizacja Sił Zbrojnych. Ponadto wcześniejsze procesy związane z likwidacją Układu Warszawskiego, zwłaszcza blisko czterokrotna redukcja liczebności armii, poważnie odbiły się na kondycji polskiego przemysłu obronnego.

Polski przemysł obronny w swoim szczytowym okresie [lata osiemdziesiąte] dysponował relatywnie dużymi mocami produkcyjnymi, mając zapewniony zbyt na całą lub prawie całą produkcję. Mimo bardzo dużej produkcji stale powiększała się luka technologiczna pomiędzy Polską a krajami zachodnimi. W ofercie polskiego przemysłu zbrojeniowego brakowało nowocześniejszych produktów (te nowsze były zastrzeżone wyłącznie dla przemysłu radzieckiego).

Po rewolucji ustrojowej 1989 roku i przemianach, które ogarnęły nasz region, zawiązaniu nowych sojuszków i marginalizacji zagrożenia zewnętrznego przemysł zbrojeniowy przestał być priorytetem ubogiego państwa z szalejącą inflacją i gospodarką wymagającą pilnych i drastycznych reform. Sektor zatrudniający wtedy ponad 200 tys. osób był ważnym elementem systemu bezpieczeństwa Układu Warszawskiego, ale był również uzależniony od dostaw i licencji ze Związku Radzieckiego i pozostałych członków Układu. Wejście Polski do NATO dotkliwie odczuły firmy produkujące sprzęt postsowiecki, niekompatybilny ze sprzętem sojuszu, szczególnie że zostały poddane bezwzględnej grze rynkowej w obszarze, w którym na całym świecie rządzi protekcjonizm. Pozbawione wsparcia państwa, poszukujące swojej drogi na trudnym rynku, często decydowały się na zmianę profilu produkcji na cywilny lub upadały. To spowodowało, że dziś w państwowym sektorze obronnym zatrudnionych jest nieco ponad 15 tys. osób, a spółki są w dużej części w złej kondycji finansowej lub nie widzą perspektyw rozwoju. Powstające w ten sposób luki wypełniły prywatne lub zagraniczne przedsiębiorstwa.

W końcu lat dziewięćdziesiątych stało się jasne, że uzdrowić sytuację może jedynie budowa dużego podmiotu w drodze konsolidacji firm przemysłu obronnego

pozostających w rękach Skarbu Państwa. Uznano, że da to szansę na wzmocnienie kapitałowe i technologiczne w celu podniesienia jego konkurencyjności. Pomysł ten realizowany był z wielkimi oporami. Pomimo tego udało się rozpocząć proces jednoczenia i zbudować trzy grupy przedsiębiorstw skupione w Bumarze (zakłady produkcyjne), Agencji Rozwoju Przemysłu (przede wszystkim stocznie i przemysł lotniczy, który został w dużej części z sukcesem sprywatyzowany) oraz w podległych MON zakładach remontowo-produkcyjnych. Dopiero w ostatnim kwartale 2013 roku powołano Polską Grupę Zbrojeniową [PGZ], wnosząc aportem wszystkie państwowe zakłady zbrojeniowe i Fundusz Inwestycyjny MARS, którego majątek miał pomóc sfinansować działalność nowej spółki. Grupa Zbrojeniowa stała się holdingiem z akcjami lub udziałami bezpośrednio i pośrednio w ponad stu spółkach, w tym z branży nie tylko zbrojeniowej, ale również stoczniowej, offshore, nowych technologii, finansów i nieruchomości. Ponad 30 z nich to najważniejsze firmy polskiej produkcji obronnej. W 2013 roku były one w większości w złej sytuacji finansowej, konkurowały między sobą, ale były również pełne nadziei wynikającej z szans, jakie dawała konsolidacja przemysłu i możliwości rozwoju na podstawie Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych.

Konsolidację przeprowadzono, wychodząc naprzeciw trendom w sektorze zbrojeniowym, zwłaszcza europejskim. Przebiegała jednak z dużym opóźnieniem. Istotnym celem powołania PGZ była poprawa oferty produktowej dla polskiej armii. Skonsolidowany przemysł miał dostarczać za godziwą cenę nowoczesny, adekwatny do potrzeb polskiej armii sprzęt. Założeniem było odejście od myślenia: sprzedaję to, co mam, a nie to, co klient potrzebuje. Zakładano budowanie pozycji polskiego przemysłu obronnego na podstawie realizacji Planu modernizacji technicznej przebiegającej równolegle z modyfikacją funkcjonowania przemysłu obronnego i ustanowieniem korzystnych dla polskiego przemysłu relacji z partnerami zagranicznymi.

Niestety, sposób zarządzania PGZ w ostatnich trzech latach doprowadził do zaprzestania unikatowej szansy stojącej przed polskim przemysłem obronnym, jaką stanowiła integracja z przemysłem europejskim. Wstrzymano realizację przyjętej w 2015 roku Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030, nie proponując



nowych kierunków działań. Trudno wskazać jakiegokolwiek istotne decyzje dotyczące zmian strukturalnych i rozwojowych w PGZ pozwalające na współpracę czy konkurencję z zachodnimi podmiotami branży. Przeciwnie, aktywność i konkurencyjność tej branży wyraźnie zmniejszyły się, a kondycja PGZ wywołuje dyskusje o jej zdolności do wypełniania roli elementu systemu bezpieczeństwa państwa i skali przewidywanej dalszej degradacji. Dlatego również rola zbrojeniówki jako jednej z lokomotyw planu zrównoważonego rozwoju wydaje się całkowicie płonna. Niestety, dzieje się tak w sytuacji stałego rozwoju branży zbrojeniowej na świecie.

#### 4.1. Synteza 25-lecia, w tym stan w 2015 roku

Struktura i organizacja przedsiębiorstw obronnych do końca lat 80. ubiegłego wieku była pochodną systemu nakazowo-rozdzielczego. W tym czasie funkcjonowało prawie 130 firm o statusie przedsiębiorstwa obronnego. Nadzór nad nimi był rozdzielony pomiędzy Ministerstwo Przemysłu [84 podmioty], Ministerstwo Obrony Narodowej [36], Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [3] oraz inne resorty [5]. Ich kooperantami było około 300 przedsiębiorstw niezaliczanych formalnie do grona firm obronnych. Zatrudnienie w sektorze szacowano na średnio około 180 tys. osób, a w szczytowym momencie na 250 tysięcy<sup>87</sup>. Przedsiębiorstwa funkcjonowały w ramach zrzeszeń przemysłu obronnego podległych właściwym ministrom. Za koordynację międzyresortową odpowiadał Komitet Przemysłu Obronnego przy Urzędzie Rady Ministrów. Przedsiębiorstwa obronne korzystały z szeregu przywilejów, takich jak dostęp do środków inwestycyjnych pochodzących z budżetu, zwolnienia podatkowe, preferencyjne kredyty, dopłaty wyrównawcze do eksportu, finansowanie przez budżet prac badawczo-rozwojowych. Nie miały one jednak możliwości samodzielnego decydowania o ofercie produktowej i inwestycjach. Ich produkcja wynikała z wymogów politycznych, a nie potrzeb rynkowych. Skutkowało to często nieracjonalnym rozbudowaniem potencjałów produkcyjnych i przerostami kosztów, ale również porzucaniem perspektywicznych projektów i hamowaniem rozwoju.

Skala i zakres działalności przedsiębiorstw były uwarunkowane współpracą ze Związkiem Radzieckim w ramach systemu licencyjnego oraz specjalizacji produkcji. W systemie dominującą pozycję w kreacji produktu finalnego zajmował ZSRR, a przedsiębiorstwa z innych państw spełniały funkcję dostawców komponentów [polityka ograniczonego zaufania]. Mimo kontroli ZSRR polski przemysł rozwijał się, a utworzenie wojskowych instytutów badawczych przyczyniło się do wypracowania szeregu oryginalnych polskich rozwiązań (na przykład rodzina pojazdów WZT, samolot TS-11 Iskra, pistolet PM 84 Glauberyt czy radary). Pomimo ograniczeń polskie zakłady wytwarzały na rynek krajowy i eksport między innymi czołgi, amunicję, broń strzelecką, urządzenia radiolokacyjne, sprzęt łączności, pojazdy wojskowe, sprzęt lotniczy. Eksportowano około 50% produkcji, co plasowało polski przemysł w pierwszej dziesiątce eksporterów uzbrojenia [6. miejsce w 1975 roku, 8. w 1988 roku].

##### 4.1.1. Przemysł obronny w okresie transformacji gospodarczej

W początkowym okresie transformacji gospodarczej polski przemysł obronny dysponował nadmiernie rozbudowanymi mocami produkcyjnymi, wiele jego wyrobów było opóźnionych technologicznie, nie było żadnej współpracy z państwami spoza radzieckiej strefy wpływów. Sytuację tę dodatkowo komplikowały: spadek [w wyniku zachodzących procesów globalnych] światowego zapotrzebowania na uzbrojenie i sprzęt wojskowy, problemy wynikające z zerwania bliskich więzi kooperacyjnych w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej oraz trudności z egzekucją należności za dostawy w latach 1990–1991 [kontrakty zawierane w poprzednich uwarunkowaniach geopolitycznych]. Niewykorzystywany potencjał produkcyjny próbowano zaadoptować z różnym skutkiem do celów produkcji cywilnej. Zniesiono również preferencyjne warunki działania.

Powyższe uwarunkowania implikowały konieczność gruntownych zmian w funkcjonowaniu przemysłu obronnego w Polsce. Podjęte w latach 1990–1991 działania przystosowawcze o charakterze doraźnym nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

<sup>87</sup> Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy [lata 1989-1997], red. M. Daniluk, WNE UW, Warszawa 1999.

Szereg firm z branży znalazło się w stanie zapaści i niezbędne stało się wprowadzenie działań systemowych, które postulowano między innymi w szeregu opracowaniach. Do najistotniejszych dokumentów zaliczyć można:

- Studium sektorowe i ogólne założenia pierwszego etapu restrukturyzacji przemysłu obronnego [opracowane na podstawie koncepcji przygotowanej w Komitecie Przemysłu Obronnego przez Proxy Sp. z o.o., 1991].
- Projekt przebudowy sektora zbrojeniowego [Ministerstwo Przemysłu i Handlu, 1991 i 1992].
- Program konsolidacji i oddłużenia przedsiębiorstw przemysłu obronnego [Ministerstwo Przemysłu i Handlu, 1993].
- Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010 [Rada Ministrów, 1996].
- Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP [Rada Ministrów, 1999].
- Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005 [Rada Ministrów, 2002].

Po przełomie 1989 roku zakłady przemysłu zbrojeniowego chciały się uwolnić od gorsetu zjednoczenia i same realizować zadania, w tym dotyczące handlu zagranicznego. Szybko okazało się to nierealne z uwagi na brak doświadczenia i wyspecjalizowanej kadry.

W latach 1990–2005 pracowano nad kilkoma wskazanymi powyżej programami przebudowy polskiego przemysłu obronnego. Z różnych jednak względów żaden z nich nie został w całości zrealizowany, choć przeprowadzono działania restrukturyzacyjne, które stanowiły podwaliny późniejszych struktur tej gałęzi przemysłu. W rezultacie nastąpiła poprawa kondycji ekonomiczno-finansowej znacznej części podmiotów przemysłu obronnego, szczególnie tych, które weszły w skład grup kapitałowych BUMAR i Agencji Rozwoju Przemysłowego. Pozwoliło to na polepszenie się pozycji rynkowej i ustabilizowanie sytuacji podmiotów znajdujących się często w dramatycznej kondycji ekonomiczno-finansowej.

<sup>88</sup> Tekst na stronie: <http://wprp.grudziadz.com/IMAGES/31.08.2007%20Strategia%202007-2012.pdf> [dostęp: 25.03.2019].

Dotychczasowe doświadczenia wskazywały, że należy kontynuować konsolidację podmiotów produkujących uzbrojenie i sprzęt wojskowy zgodnie z ogólnoświatowym trendem globalizacji. Niezwykle istotne były też dążenia do pozyskania partnerów partycypujących w pracach badawczo-rozwojowych podmiotów przemysłu obronnego.

W 2007 roku rząd przyjął Strategię konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012 (dalej: Strategia 2012)<sup>88</sup>. Określono w niej dalsze działania na rzecz wypracowania warunków do realizacji przez podmioty przemysłu obronnego zadań wynikających ze Strategii bezpieczeństwa narodowego RP w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wskazano niezbędne instrumenty prawne, organizacyjne i ekonomiczne służące wzmocnieniu potencjału techniczno-produkcyjnego, wdrażaniu nowych technologii, wsparciu ekonomicznemu produkcji i usług realizowanych dla odbiorców krajowych i zagranicznych poprzez:

- udzielanie przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń dla opłacalnych kontraktów na usługi oraz dostawy dla odbiorców krajowych i zagranicznych;
- ustanowienie i przestrzeganie jednolitości procedur promocji eksportu podmiotów polskiego przemysłu obronnego;
- wsparcie finansowe działań restrukturyzacyjnych przy zaangażowaniu środków budżetowych;
- wykorzystanie offsetu do unowocześnienia produkcji, remontów lub modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego produkowanego lub eksploatowanego w Polsce przez pozyskanie, w ramach umów offsetowych, nowoczesnych technologii;
- rozszerzenie zakresu kooperacji podmiotów przemysłu obronnego z firmami zagranicznymi, w tym także inicjowanymi przez Europejską Agencję Obrony lub NATO;
- obniżenie kosztów produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zwiększenie efektywności zarządzania podmiotami przemysłowego potencjału obronnego i optymalizację wykorzystania potencjału badawczo-rozwojowego oraz produkcyjnego.

Ponadto w Strategii 2012 sformułowano kolejną fazę konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Jej słabością był brak pełnego zrozumienia dla konieczności jednolitego działania. Wojskowe Przedsiębiorstwa Remontowo-Produkcyjne (WPRP) stanowiły odrębne podmioty w ramach krajowego potencjału przemysłu obronnego. Obawiano się ich konsolidacji z Hutą Stalowa Wola w ramach Grupy BUMAR często z czysto ambicjonalnych pobudek.

W latach 2000–2015 Skarb Państwa i ARP S.A. dokonały szeregu prywatyzacji przedsiębiorstw obronnych, w tym PZL Okęcie S.A., WSK PZL Rzeszów S.A., PZL Świdnik S.A., WSK Mielec S.A., PZL Hydral S.A., Radmor S.A., Nitroerg S.A. Przeprowadzono również gruntowne procesy restrukturyzacyjne (HSW S.A., Jelcz Sp. z o.o.) oraz inwestycyjne (PCO S.A., Fabryka Broni w Radomiu, Nauta S.A.)

#### 4.1.2. Powstanie i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej

Powstały w maju 2013 roku, na bazie Grupy BUMAR, Polski Holding Obronny<sup>89</sup> nie uzyskał akceptacji środowisk sektora obronnego jako perspektywiczna forma konsolidacji podmiotów przemysłu obronnego zarządzanych przez Skarb Państwa. Dalszej rozbudowy grupy Polskiego Holdingu Obronnego nie poparł w pełni również minister obrony narodowej ani lokalne spółki przeznaczone do konsolidacji (głównie HSW i WPRP). W tej sytuacji minister skarbu państwa w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej 26 listopada 2013 roku powołał Polską Grupę Zbrojeniową S.A. (PGZ). Zgodnie z planami miała ona do końca 2014 roku zakończyć konsolidację przemysłu obronnego.

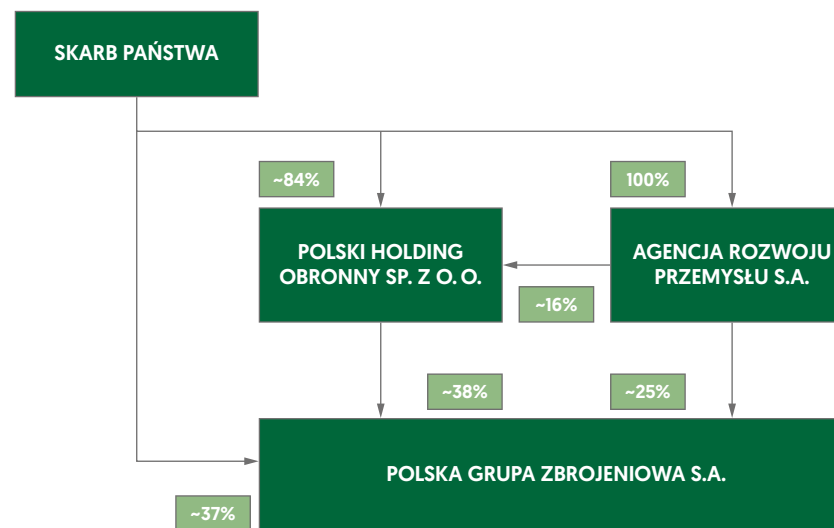
Do PGZ wniesiono aportem kontrolowane przez Skarb Państwa zakłady zbrojeniowe oraz Fundusz Inwestycyjny MARS, którego majątek miał pomóc finansować jej działalność.

Polska Grupa Zbrojeniowa ma akcje lub udziały bezpośrednio i pośrednio w ponad stu spółkach, w tym między innymi z branży zbrojeniowej, stoczniowej, offshore,

nowych technologii, finansów i nieruchomości. Ponad 30 z nich to najważniejsze firmy polskiej produkcji obronnej, w 2013 roku jeszcze konkurujące ze sobą. Udziałowcem PGZ został bezpośrednio lub poprzez swoje spółki zależne Skarb Państwa. W roku 2014 przeprowadzono formalną konsolidację (wykres 11).

Konsolidację przeprowadzono, wychodząc naprzeciw trendom w sektorze zbrojeniowym. W celu poprawy pozycji rynkowej i podniesienia efektywności swoich firm Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania zaczęły kreować duże krajowe podmioty, które następnie łączyły się w sprawne ponadnarodowe koncerny. W Polsce proces ten przebiegał z dużym opóźnieniem, co gorsza, został zahamowany w ostatnich trzech latach.

Wykres 11. Struktura Polskiej Grupy Zbrojeniowej



Źródło: PGZ S.A.

<sup>89</sup> Uchwała Zarządu Bumar sp. z o.o. z dnia 15 maja 2013 r.

85,09	Huta Stalowa Wola S.A.
100	JELCZ Sp. z o. o.
99,59	ROSOMAK S.A.
85	Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne S.A.
85	Wojskowe Zakłady Elektroniczne S.A.
94,06	Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1 S.A.
85	Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 2 S.A.
85	Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 4 S.A.
85	Wojskowe Zakłady Inżynieryjne S.A.
85	Wojskowe Zakłady Uzbrojeń S.A.
51	Nano Carbon Sp. z o. o.
85	Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne S.A.
85	Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej S.A.
85	Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 S.A.
85	Wojskowe Zakłady Łączności nr 2 S.A.
83,83	Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego "PZL - Kalisz" S.A.
69,18	Fabryka Broni "Łucznik" - Radom Sp. z o. o.
89,69	PCO S.A.
68,66	Zakłady Mechaniczne "Tarnów" S.A.
80,20	Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego "Maskpol" S.A.

72,72	CENZIN Sp. z o. o.
85	Stomil - Poznań S.A.
85	Ośrodek B-R Przemysłu Oponiarskiego "Stomil" Sp. z o. o.
100	CENREX Sp. z o. o.
90,21	OBRUM Sp. z o. o.
88,54	MESKO S.A.
100	ZPS "GAMRAT" Sp. z o. o.
85,19	Bydgoskie Zakłady Elektroniczne "BELMA" S.A.
68,23	Zakłady Chemiczne "NITRO-CHEM" S.A.
71,07	Zakłady Metalowe "DEZAMET" S.A.
94,32	Zakłady Mechaniczne "BUMAR-ŁĄBĘDY" S.A.
79,2	Zakłady Mechaniczne "BUMAR-MIKULCZYCE" S.A.
100	MS TFI S.A. *
98,9 (CI)**	MARS Fundusz Inwestycyjny Zamknięty
100	PGZ System Sp. z o. o.
95,86	Stocznia Remontowa NAUTA S.A.
80,29	Morska Stocznia Remontowa GRYFIA S.A.

\* MS TFI S.A. zarządza funduszem MARS FIZ

\*\* Udział procentowy posiadanych certyfikatów inwestycyjnych przez PGZ S.A.

## STOCZNIE &amp; OFFSHORE

Energomontaż - Północ Gdynia Sp. z o.o.  
Stocznia Remontowa NAUTA S.A.  
Morska Stocznia Remontowa GRYPFA S.A.  
Bilfinger Mars Offshore Sp. z o.o.

## NIERUCHOMOŚCI

Rondo Sp. z o.o.  
FS Nieruchomości S.A.  
Waryński S.A. Grupa Holdingowa  
Centrum Bankowo - Finansowe  
"Nowy Świat" S.A.  
UNIMOR Development S.A.

## INWESTYCJE

Laboratorium Badań Napędów Lotniczych  
"Polonia AERO" Sp. z o.o.  
"MESKO-NET" Sp. z o.o.  
GLUCOTRONIC Sp. z o.o.  
Fabryka Kotłów SEFAKO S.A.  
HSW - Zakład Projektowo - Technologiczny Sp. z o.o.  
Biał-Pol-Kontakt  
HSW - Wodociągi Sp. z o.o.  
Odlewnia Staliwa "Łabędy" Sp. z o.o.  
"Kuznia ŁABĘDY" Sp. z o.o.  
Odlewnia Staliwa "Łabędy" Sp. z o.o. Powiernicza  
Mars Finance I Sp. z o.o.  
"Narzędziownia - Mechanik" Sp. z o.o.

## UPADŁOŚĆ I LIKWIDACJA

HSW - Zakład Zespołów Napędowych Sp. z o.o. w upadłości  
HSW - Zakład Zespołów Mechanicznych Sp. z o.o. w upadłości  
HSW - Fabryka Elementów Złącznych Sp. z o.o. w upadłości  
HSW - Zakład Urządzeń Technologicznych Sp. z o.o. w upadłości  
HSW - Elektronika i Automatyka Sp. z o.o. w upadłości  
Tłocznia Metali Pressta S.A. w upadłości  
Daewoo Motor Poland Sp. z o.o. w upadłości  
Ideom S.A. w upadłości z możliwością zawarcia układu  
Zakład Tworzyw Sztucznych "Pronit" S.A. w upadłości  
UNIMOR RADIOCOM Sp. z o.o. w upadłości  
PEZETEL S.A. w upadłości  
ADEXTRA S.A. w likwidacji  
Zakład Galwaniczny "ŁABĘDY" Sp. z o.o. w likwidacji  
Polskie Konsorcjum Obronne Sp. z o.o. w likwidacji  
Przedsiębiorstwo Projektowania i Wyposażenia Obiektów Przemysłowych PROZEMAK S.A. w likwidacji  
Ukrpol Sp. z o.o. w likwidacji  
Kazpol Sp. z o.o. w likwidacji  
Tarpan Sp. z o.o. w likwidacji

Źródło: PGZ S.A.

Według Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Skarbu Państwa, przygotowując projekt konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego, nie dysponowało programem operacyjnym zawierającym takie elementy, jak: cele konsolidacji spółek przemysłu zbrojeniowego w ramach PGZ, wskaźniki i mierniki osiągnięcia tych celów, procedura opisująca ścieżkę dojścia do osiągnięcia celów konsolidacji, harmonogram finansowo-rzeczowy projektu uwzględniający sekwencję zdarzeń i niezbędnych czynności. W ocenie NIK niewskazanie tych celów konsolidacji uniemożliwia ocenienie jej efektywności, między innymi w aspekcie wpływu tego procesu na zdolności spółek przemysłu obronnego do zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych. Konsekwencją braku programu było więc wydłużenie czasu realizacji tego przedsięwzięcia o prawie 16 miesięcy w odniesieniu do wstępnych założeń<sup>90</sup>. Wszystkie poruszane przez NIK problemy zostały zaprezentowane w przygotowanej przez Grupę PGZ i zatwierdzonej przez MON strategii.

Należy podkreślić, że kluczową przesłanką powołania Grupy był strategiczny zamysł wykorzystania Planu modernizacji technicznej dla budowania pozycji polskiego przemysłu obronnego. Połączenie zaplanowanych na szeroką skalę zakupów z rzeczywistym przemodelowaniem sposobu działania przemysłu obronnego dawało mocną pozycję w rozmowach z potencjalnymi dostawcami sprzętu i uzbrojenia. Stworzyło ponadto unikatową możliwość wykreowania trwałych, korzystnych dla polskiego przemysłu relacji z partnerami zagranicznymi. Pojawiły się realne szanse na transfer zaawansowanych technologii, zdobycie licencji, budowę więzi kooperacyjnych i koopetycyjnych, realizację programów międzynarodowych, uruchomienie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, zwiększenie eksportu, a w dłuższej perspektywie, po ugruntowaniu pozycji polskiego przemysłu, powiązań kapitałowych.

<sup>90</sup> Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., Wyniki kontroli, NIK, 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.12565.vp.14962.pdf> [dostęp: 25.03.2019].

Polska Grupa Zbrojeniowa miała jednocześnie stanowić antidotum na bolączki trapiące polski sektor zbrojeniowy: niską efektywność, brak adekwatnego do potrzeb polskiej armii produktu, rozdrobnione nakłady na B+R, nieporadność na rynku międzynarodowym, kłopoty finansowe i wyniszczające „bratobójcze” walki o zdobycie kontraktów. Zasadność powołania PGZ nie była kwestionowana. Wskazywano za to często na konieczność zachowania racjonalności w tworzeniu podmiotu szczególnie w poziomie zatrudnienia i obciążania spółek kosztami funkcjonowania centrali. Do końca 2015 roku PGZ pobierała od spółek tylko dywidendę od zysków każdej z nich.

Finansowanie Grupy zostało zabezpieczone poprzez uzupełnienie wkładu w postaci akcji/udziałów spółek obronnych o:

- wniesiony przez Agencję Rozwoju Przemysłu wkład gotówkowy w wysokości 250 mln zł oraz certyfikaty inwestycyjne o wartości 1 mld złotych,
- zabezpieczenie środków z Funduszu Rozwoju Przedsiębiorstw (145 mln w roku 2014),
- udział Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w finansowaniu prac B+R [PGZ prowadzi około 150 projektów B+R, których większość finansuje Centrum<sup>91</sup>].

We wrześniu 2015 roku ogłoszono Strategię Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030<sup>92</sup> wyznaczając kierunki realnej integracji biznesowej spółek skoncentrowanych w Grupie. Powołanie PGZ stwarzało potencjał zbudowania silnego narodowego koncernu wspierającego MON oraz sprawnie konkurującego i współpracującego na rynku międzynarodowym podmiotu. Ogromną szansę dla PGZ stanowił udział w poszczególnych programach Planu modernizacji technicznej. Postanowiono o budowie dwóch dodatkowych filarów wzrostu – rozwoju eksportu i oferty na rynki cywilne. Określono zadania w zakresie:

- optymalizacji operacyjnej,
- uporządkowania Grupy,

- zwiększenia efektywności prac B+R,
- budowy centrum technologii wojskowych,
- wykorzystania wewnętrznych synergii.

Jednocześnie nakierowano działania na:

- pozyskanie dużych zamówień,
- rozwój technologii krytycznych,
- wejście w łańcuch dostaw przy kluczowych kontraktach,
- uczestnictwo w międzynarodowych programach zbrojeniowych,
- rozwój realnej współpracy z partnerami zagranicznymi.

Praca nad strategią stanowiła ogromny wysiłek dla całej Grupy. Chodziło nie tyle o opracowanie formalnego dokumentu, ile o wskazanie sposobów osiągnięcia założonych celów oraz wypracowanie nowego modelu kultury organizacyjnej. Modelem opartego na takich wartościach, jak dialog, współpraca, praca w zespole, jak też modelu stanowczo odrzucającego działania bazujące na strachu, donosach i konflikcie. Do pracy nad strategią zostali włączeni najlepsi specjaliści z poszczególnych spółek Grupy, którzy między innymi zidentyfikowali kluczowe czynniki wzrostu Polskiej Grupy Zbrojeniowej. A to pozwoliło na prognozowanie trzykrotnego wzrostu biznesu i osiągnięcie przychodów Grupy na realnym poziomie 12 mld złotych, przy poprawie rentowności do poziomu 15 proc. EBITDA (11 proc. w 2014 roku) i przejście do kolejnego etapu prac – przygotowania strategii domenowych – którego zakończenie planowano na marzec 2016 roku.

Strategia została opracowana z wykorzystaniem głębokiej analizy megatrendów i ich wpływu na sektor zbrojeniowy. We współpracy z Akademią Obrony Narodowej i Wojskową Akademią Techniczną przeprowadzono analizy strategiczne sytuacji polityczno-wojskowej i perspektyw eksportowych na wybranych rynkach, jak również analizy strategiczne w sferach obronności i bezpieczeństwa. Umożliwiło to

<sup>91</sup> Witold Słowik, wypowiedź podczas Senackiej Komisji Obrony Narodowej 19 marca 2018 roku.

<sup>92</sup> Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030, <http://pgzsa.pl/i/fmfiles/pgz-strategia-2015-2030.pdf> [dostęp: 22.03.2019].

uwzględnienie analizy systemów logistycznych wdrożonych w Siłach Zbrojnych RP, w tym systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego. Uwzględniono również potencjał instytutów badawczych oraz możliwości projektów badawczo-rozwojowych prowadzonych w kraju, jak również w Europejskiej Agencji Kosmicznej, Europejskiej Agencji Obrony i NATO. Założenia weryfikowano podczas spotkań roboczych z przedstawicielami tych instytucji międzynarodowych.

W dokumencie przyjęto następujące cele strategiczne PGZ:

- maksymalizacja przychodów ze sprzedaży produktów i usług tradycyjnych domen produktowych,
- skuteczne pozyskiwanie i kompleksowa realizacja programów Planu modernizacji technicznej o łącznej wartości powyżej 60 mld złotych,
- rozwój kompetencji w segmentach o najszybciej rozwijającym się potencjale rynkowym (między innymi platformy bezzałogowe, C4ISR, systemy raketowe, cybertechnologie, technologie satelitarne i kosmiczne),
- osiągnięcie do 6 mld przychodów rocznych ze sprzedaży eksportowej i cywilnej w oparciu o nowoczesne systemy i technologie,
- wzrost wartości firmy poprzez poprawę rentowności, optymalizację procesów oraz rozwój kadr i kluczowych kompetencji<sup>93</sup>.

Zasadność tych działań potwierdzały ustalenia z przemysłowymi partnerami zagranicznymi, współpraca z niekontrolowanymi przez Skarb Państwa firmami obronnymi z Polski, programy uruchamiane z uczelniami i co najistotniejsze, zainteresowanie odbiorców oferty Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Zestawienie efektów dotychczasowej modernizacji przemysłu z dynamiką planowanych zakupów, poprawą efektywności firm zagranicznych i zachodzącymi zmianami technologicznymi determinowało wymaganą sprawność. Za niewralgiczny czynnik uznano tempo wdrażanych zmian, co znalazło wyraz w ambitnym harmonogramie. Strategia zakładała między innymi zakończenie w 2018 roku transformacji dublującego funkcje i kompetencje

konglomeratu odrębnych, konkurujących w ramach grup produktowych, spółek w uporządkowany koncern zbrojeniowy o silnej pozycji konkurencyjnej.

Możliwości sprzedażowe PGZ zostały znacznie wzmocnione poprzez działania MON, w tym nadanie nowej roli Agencji Mienia Wojskowego, rozwój międzynarodowej współpracy wojskowej czy przyjęcie Programu wsparcia bezpieczeństwa regionu 2022 [Régional Security Assistance Programme, ReSap]. Program z kluczowym zadaniem realizacji Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 został ustanowiony w październiku 2015 roku<sup>94</sup>.

Główne cele Programu to: pogłębienie relacji polityczno-wojskowych i przemysłowych z państwami Grupy Wyszehradzkiej, bałtyckimi oraz Rumunią i Bułgarią, a także udzielenie pomocy krajom objętym programem w osiąganiu zdolności bojowych poprzez zapewnienie możliwości kształcenia w krajowych uczelniach wojskowych, a także wyposażenia w produkowany w Polsce sprzęt wojskowy. W Programie założono, że przy sporządzaniu strategicznego planu wieloletniego PGZ rozważone będą, z uwzględnieniem działalności Spółki, sposób oraz zakres uczestnictwa PGZ w jego realizacji. Statut PGZ przewiduje, iż przyjęcie jej strategicznych planów wieloletnich wymaga uzyskania pozytywnej opinii ministra obrony narodowej, co zapewnia wpływ MON na udział w realizacji Programu przez PGZ i pełną koordynację działań.

Skonsolidowanie w jednej grupie przemysłowego potencjału obronnego stworzyło korzystne warunki dla większego udziału polskiego przemysłu w zaspokajaniu potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, jak też zwiększenia konkurencyjności polskiego przemysłu na międzynarodowym rynku uzbrojenia. Wypracowano podstawy, zaprojektowano dalsze działania w integracji operacyjnej podmiotów z uwzględnieniem ich długofalowości i wielowymiarowości. Zabezpieczono zasoby do ich realizacji. Poczynania na rynkach międzynarodowych przyniosły efekty w postaci kontraktów (dostawa „Rosomaków” zrealizowana w pierwszym kwartale 2016 roku, przygotowana dostawa podwozi „Rosomaka” do

<sup>93</sup> Tamże.

<sup>94</sup> Uchwała nr 173 Rady Ministrów z dnia 22 września 2015 r. w sprawie ustanowienia „Programu Wsparcia Bezpieczeństwa Regionu 2022”, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20150001019> [dostęp: 10.06.2019].

Słowacji] czy umów o współpracy, na przykład z Boeingiem wraz z członkami tzw. Boeing Apache Team. Przygotowano PGZ do udziału w poszczególnych programach modernizacji sił zbrojnych, między innymi powołano konsorcja PGZ „Wisła” i PGZ „Narew”.

W PGZ przeprowadzono również szereg prac organizacyjnych:

- dokonano strukturyzacji firmy;
- zbudowano system finansowania spółek z Grupy Kapitałowej PGZ (w latach 2014–2015 zawarto 10 umów pożyczek na łączną kwotę ponad 133 mln zł oraz udzielono poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 254 mln złotych);
- zawarto umowy wsparcia z Funduszu Rozwoju Przedsiębiorstw na kwotę 145 mln złotych;
- dokonano konsolidacji finansowej spółek PGZ (ujednoczenie polityk rachunkowości, przygotowanie do wdrożenia jednolitego systemu kontrolnego);
- uruchomiono centrum usług wsparcia [PGZ System Sp. z o.o.], w tym w zakresie grupowych zakupów energii elektrycznej;
- otworzono siedzibę spółki w Radomiu i biuro w Warszawie;
- zintegrowano spółki wokół wspólnych wydarzeń targowych, w tym Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego, sukcesywnie budując wizerunek PGZ w Polsce i za granicą;
- podjęto prace nad zwiększeniem kooperacji w Grupie;
- wypracowano koncepcje funkcjonowania na rynkach międzynarodowych.

Konsolidacja przemysłu, planowane zakupy sprzętu w ramach Planu modernizacji technicznej oraz przygotowane instrumenty wsparcia dawały dobre podstawy do ustanowienia partnerskiej współpracy z europejskim przemysłem obronnym i przemysłem krajów NATO spoza Unii Europejskiej. Tworzyły też perspektywy równoprawnego uczestnictwa w programach międzynarodowych, dostępu do zaawansowanych technologii, rynków i źródeł finansowania.

<sup>95</sup> Trzymiesięczny areszt dla b. rzecznika MON Bartłomieja M. Sąd uwzględnił wniosek prokuratury, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/590061.cba-bartlomiej-m-zatrzymanie-rzecznik-mon-macierewicz-posel-pis-mariusz-antoni-k.html> [dostęp: 25.03.2019].

## 4.2. Przemysł obronny w latach 2015–2019

Zmiany, jakie zaszły w Polsce po wyborach 2015 roku, zaburzyły dalsze działania dostosowawcze w polskim przemyśle obronnym. Narodowy czempion, którego źródłem przychodów jest niemal w stu procentach Skarb Państwa, znalazł się w zapaści. Nastąpiło przejście nowo utworzonego przedsiębiorstwa bez zrozumienia, na jakim etapie budowy/rozwoju ono się znajduje. Miało to miejsce w kluczowym dla PGZ momencie, tj. rozpoczęcia dużych programów modernizacji technicznej armii. Zakończono formalną konsolidację i rozpoczęto wyjątkowo skomplikowany proces integracji operacyjnej oraz przygotowywanie planów działania w poszczególnych dziedzinach. W ostatnich trzech latach prace te zostały zarzucone lub ich wdrażanie realizowano w sposób przewlekły i nieudolny.

Zarządzający potraktowali PGZ jak przysłowiową „dojną krowę”: zwalniając kompetentnych pracowników, zatrudnili na ich miejsce zasłużonych działaczy lub członków ich rodzin. Strumień pieniędzy skierowali, zamiast na modernizację i rozwój przestarzałej infrastruktury, na mecenat projektów na przykład Polskiej Fundacji Narodowej, zasilających fundacje tworzone przez polityków, i wspieranie niszowych mediów zależnych od władzy, zatrudnienie zagranicznych lobbystów pracujących na rzecz programów niebędących projektami Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Ponieważ część działań miała znamiona deliktu, prowadzone są obecnie postępowania w ich przedmiocie<sup>95</sup>.

Szybko okazało się, że zaciągniętych zobowiązań nie ma z czego zapłacić, a nowo zatrudnionym pracownikom PGZ brakuje doświadczenia i podstawowych kompetencji, by przygotować jakikolwiek program wdrożeniowy czy naprawczy, nie mówiąc już o ich realizacji. Dowodzą tego wykluczenia z programów zakupowych, straty ponoszone przez poszczególne spółki, pomysły podziału PGZ na cztery niezależne podmioty czy ratunkowe przenoszenie wybranych spółek do innych podmiotów.



Na skuteczność PGZ rzutują następujące istotne czynniki wewnętrzne:

- poziom stabilności kadry specjalistycznej w samej PGZ i jej spółkach,
- skala obciążania spółek kosztami centrali,
- zakres i tempo inwestycji,
- trafność procesów fuzji i przejęć [Mergers and Acquisitions, M&A] i ich koszty,
- obecny stan finansowy,
- zdolność do tworzenia i absorpcji technologii.

Część istotnych problemów PGZ wynika jednak z przyczyn od niej niezależnych. Za jeden z ważniejszych uznać należy system nadzoru właścicielskiego. Przez ostatnie 25 lat istotnym mankamentem nadzoru nad spółkami polskiego przemysłu obronowego było jego rozproszenie. Skutkowało to często niekorzystnym zużyciem zasobów na realizację tożsamych celów, na przykład powielanie inwestycji czy prac badawczo-rozwojowych. Powołanie PGZ zlikwidowało tę ułomność: wprowadzono jednolity nadzór nad całym sektorem, zachowując jednocześnie silną kontrolę merytoryczną ministra obrony narodowej.

Stan ten został zmieniony 16 listopada 2015 roku, kiedy minister skarbu państwa udzielił osobie fizycznej A. Macierewiczowi pełnomocnictwa do wykonywania praw z akcji Polskiej Grupy Zbrojeniowej<sup>96</sup>. Zgodnie z treścią pełnomocnictwa wygaszało ono z chwilą odwołania umocowanego z funkcji ministra obrony narodowej. Udzielenie pełnomocnictw w przedstawiony sposób generowało różnego rodzaju ryzyko w zarządzaniu majątkiem Skarbu Państwa. Pełnomocnictwo nie było opiniowane pod względem formalnoprawnym przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa i nie zawierało podstawy prawnej umocowania, czasu obowiązywania oraz pouczenia o konieczności zwrotu dokumentu pełnomocnictwa po wygaśnięciu pełnomocnictwa lub jego odwołaniu. Stwarzało to ryzyko niezapewnienia właściwego merytorycznie i poprawnego formalnie nadzoru nad Polską Grupą Zbrojeniową.

<sup>96</sup> Pełnomocnictwo z dnia 16 listopada 2015 podpisane przez Dawida Jackiewicza, ministra skarbu państwa.

<sup>97</sup> *Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A.*, dz. cyt.

<sup>98</sup> *Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, Dz.U. 2016, poz. 2259.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przejęcie przez MON nowych zadań w zakresie nadzoru nad spółkami wchodzącymi w skład Grupy Kapitałowej PGZ nastąpiło bez uprzedniego przygotowania instytucjonalnego, ponieważ MON nie miało w swoich strukturach komórek specjalizujących się w sprawach nadzoru właścicielskiego<sup>97</sup>. Nie zmienia to faktu, iż do momentu zmiany uregulowań MON nie miało formalnych kompetencji do wykonywania powyższych uprawnień do 1 stycznia 2017 roku, tj. likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa i wejścia w życie ustawy z 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>98</sup>. Zarówno z punktu widzenia potrzeb bieżących, jak i realizacji celów strategicznych przekazanie nadzoru w gestię ministra obrony narodowej należy uznać za błędne. A ten stan można utrzymać tylko w sytuacji wyłączenia z kompetencji MON procedur realizacji zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Spółka, postrzegając pomieszanie roli właściciela i klienta, niejako automatycznie nastawia się na jednego odbiorcę. To droga do oderwania od rynku, wyłączenia się ze współpracy międzynarodowej, ograniczenia oferty, windowania cen, poluznienia dyscypliny kosztowej i jakościowej. W konsekwencji, w krótkiej perspektywie, braku oferty również dla tego jedyne klienta. Idąca za tym marginalizacja PGZ powoduje konieczność ponownej głębokiej restrukturyzacji, w tym redukcji zatrudnienia, czego branża nieraz doświadczyła.

Kolejnymi problemami są rotacja osób zarządzających PGZ spółką i brak jej planów strategicznych (każdy prezes PGZ od 2015 roku pełnił swoje stanowisko przez niecały rok) oraz nadmierny rozrost struktur, stanu osobowego i kosztów PGZ niemających związku z realizowanymi zadaniami. Negatywne skutki powyższych zjawisk pogłębia brak stabilności kadry specjalistycznej w PGZ i jej spółkach.

Niezwłocznie po przeniesieniu uprawnień w zakresie nadzoru właścicielskiego zmieniono Radę Nadzorczą i Zarząd Spółki (po czym na przestrzeni trzech lat

dokonano jeszcze czterokrotnie zmiany na stanowisku prezesa zarządu). Biznes zastąpiono formalizmem. Z trudem zgromadzoną kompetentną kadrę zwolniono, zastępując ją osobami bez doświadczenia (przykładem może być zastąpienie admirała wychowawczynią przedszkolną), a zmianom tym towarzyszyły ogromne podwyżki wynagrodzeń w wysokości 30–40 tys. zł miesięcznie. Dokonywano zmian bez uwzględnienia potrzeb bezpieczeństwa państwa i interesów PGZ, ponad dobro publiczne przedłożono partyjny nepotyzm i koleśiostwo. Ze statutu PGZ usunięto między innymi zapis o tym, że członkowie rady nadzorczej muszą spełniać wymogi wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 września 2004 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest większościowym akcjonariuszem. Jednocześnie wprowadzono wykładnię, że PGZ nie podlega ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji z 30 sierpnia 1996 roku (zgodnie z nią członkowie rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa winni mieć zdany stosowny egzamin), gdyż Skarb Państwa nie ma w niej 50 proc. udziałów, a tym samym nie jest większością spółką Skarbu Państwa.

Po przeprowadzeniu pierwszych zmian osobowych w grudniu 2015 roku strategia PGZ została poddana krytyce i zapowiedziano jej rychłą nowelizację. Podczas prezentacji nowy zarząd poinformował, że „cele w liczbach” z poprzedniej strategii zastępują cele jakościowe jako adekwatne do profilu „naszej działalności”. Stwierdzono, że „Miarą naszego sukcesu jest przede wszystkim bezpieczeństwo, jakie zapewniamy Polsce, wyniki finansowe są tego sukcesu konsekwencją”<sup>99</sup>. I z tym należy oczywiście się zgodzić. Trudno jednak zaakceptować odstępianie od celów mierzalnych.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli zakończona w grudniu 2016 roku wykazała brak docelowej strategii działania Spółki i Grupy Kapitałowej Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Według NIK opracowywane projekty strategii nie konkretyzowały sposobów oraz mierników osiągnięcia zakładanych celów. Nie opracowano również programu operacyjnego wskazującego niezbędne działania i harmonogramu ich realizacji<sup>100</sup>. Ten stan nie zmienił się do dzisiaj.

Pomimo szeregu zapowiedzi dotychczas nie przedstawiono żadnej strategii, a Spółka konsekwentnie prezentuje na swoich stronach internetowych cele określone w 2015 roku. Tak więc obecnie nieczytelne są wizja i ambicje strategiczne PGZ, a tym samym główne filary strategii i inicjatywy strategiczne. Niepokoją też: znaczne skrócenie okresu prognozy, brak konkretyzacji prac związanych z wdrażaniem strategii, niewypracowanie strategii domenowych, istotne opóźnienia w realizacji poszczególnych celów strategicznych, w tym mizerne przychody eksportowe.

Nie widać również efektów prac nad zwiększeniem kooperacji (która jest na niepokojąco niskim poziomie) w Grupie oraz z kluczowymi dostawcami. Skutkuje to niepotrzebnym pozyskiwaniem podwykonawców pomimo posiadanych kompetencji. Wprowadzenie kodeksu PGZ<sup>101</sup> jest, jak komunikuje Spółka, krokiem w stronę realnej konsolidacji, niestety krokiem spóźnionym. Wobec stojących przed PGZ wyzwań, takich jak: Plan modernizacji technicznej, uczestnictwo w programach wspieranych przez UE, transfer technologii w ramach offsetu, dynamika wprowadzania zmian jest kluczowa dla skutecznego osiągnięcia celów.

Zaniedbano szereg procesów inwestycyjnych, rozwojowych, badawczych, kooperacyjnych i organizacyjnych, czego efektem jest brak istotnego udziału PGZ w realizacji kluczowych programów MON (na przykład „Wisła”, „Homar”). Brak kompetencji PGZ do zarządzania dużymi programami szczególnie uwidocznił się w przypadku programu „Homar”. Doprowadził do fiaska starań o opracowanie w kraju kompletnego systemu zapewniającego autonomię eksploatacji i możliwości rozwoju systemów raketowych budowanych z wykorzystaniem zagranicznych elementów uzbrojenia. Z punktu widzenia tworzenia nowych kompetencji dla polskiego przemysłu obronnego prowadzenie projektu „Homar” dawało perspektywy samodzielnego rozwoju analogicznych systemów w przyszłości oraz udziału we wsparciu ich eksploatacji. Obecna sytuacja stanowi porażkę PGZ o długofalowych skutkach.

<sup>99</sup> Aktualizacja założeń strategii Polskiej Grupy Zbrojeniowej, 28.04.2016, <http://pgzsa.pl/a/216.prezentacja-aktualizacji-zalozen-strategii-polskiej-grupy-zbrojeniowej-s-a> [dostęp: 22.03.2019].

<sup>100</sup> Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., dz. cyt.

<sup>101</sup> Kodeks Grupy Kapitałowej PGZ zatwierdzony, PGZ, 19.12.2018, <http://pgzsa.pl/a/803.kodeks-grupy-kapitalowej-pgz-zatwierdzony> [dostęp: 25.03.2019].

Odnutować można również brak zainteresowania realizacją strategicznych inwestycji, na przykład opóźnienie [czy zaniechanie pomimo deklaracji premiera Mateusza Morawieckiego] kluczowej dla bezpieczeństwa państwa inwestycji w wytwórnię prochu w Pionkach. Inwestycji, która była przygotowana, uruchomiona i miała zabezpieczone finansowanie. Z kolei inne inwestycje często są nieprzygotowane, co gorsze, po przyjęciu zamówień nie są rozwijane konkretne projekty. Takie sytuacje miały miejsce na przykład w Autosanie czy przy zakupie od syndyka majątku Stoczni Marynarki Wojennej. Bardzo negatywnie wpływa to na zdolność PGZ do oferowania zgodnego z zapotrzebowaniem MON – do dziś na przykład nie udało się rozpocząć produkcji amunicji do haubicy Krab.

Na funkcjonowanie sektora obronnego wpływają też zaniedbania w pracach badawczo-rozwojowych. Marginalne traktowanie nauki jest od lat bolączką polskiej zbrojeniówki. Dwa–trzy procent z wydatków na obronność przeznaczonych na tę sferę to stanowczo za mało. Szczególnie wówczas, gdy trendy technologiczne skutkują dynamicznym wprowadzaniem nowych technologii, materiałów i rodzajów uzbrojenia. Bez przełamania bariery innowacyjności i presji na zakupy gotowego sprzętu polski przemysł obronny staje przed stałą barierą rozwojową. Mając świadomość, że rozwój biznesu uzależniony jest od posiadania nowoczesnych technologii, należy wrócić do budowania potencjału rynkowego na bazie współpracy ze środowiskiem akademickim nad rozwiązaniami technologicznymi, jak też dla wsparcia realizacji zadań zintegrowanej strategii długoterminowej. Niestety, szereg inicjatyw wdrażanych jest zbyt wolno. Niepokojącym zjawiskiem jest odtwórczy charakter wielu podejmowanych projektów.

Szczególnie niepokoi przykład grafenu. Postawa PGZ jest niezrozumiała w kontekście zapotrzebowania rynkowego i możliwości badawczych polskich instytutów. To kolejny z namacalnych dowodów na brak umiejętności w zarządzaniu skomplikowanymi projektami.

Postępowanie PGZ doprowadziło do regresu w stocznich kontrolowanych przez

Grupę oraz w spółce ST3 Offshore. Niesatysfakcjonująca jest kontraktacja w spółkach stoczniowych, w tym w PGZ Stocznia Wojenna Sp. z o.o. Sytuacja spółek stoczniowych skutkuje koniecznością wykorzystania Funduszu Rozwoju Spółek S.A. dla stabilizacji części z nich. W stocznich wygaszana jest działalność produkcyjna. Przykładem tego jest decyzja o likwidacji powołanego w 2013 roku na zrewitalizowanym terenie Zakładu Nowych Budów Stoczni Remontowej Nauta w Gdańsku. Doprowadzono do utraty kluczowych klientów, w tym stoczni Karstensen, która uruchomiła własną produkcję w Gdyni. Ponośzone są kolosalne wydatki na nabycie nowych aktywów stoczniowych (cena wywoławcza sprzedaży majątku Stoczni Marynarki Wojennej wynosiła 224,909 mln złotych netto) tymczasem brak koncepcji zagospodarowania zarówno dotychczasowych, jak i nowych zasobów.

Szczególnie negatywnym zjawiskiem jest nadmierne obciążanie spółek wchodzących w skład Grupy z tytułu tzw. umów prowizyjnych. Z podmiotu wspierającego spółki PGZ zmieniła się w podmiot je drenujący po wprowadzeniu 5-procentowego haraczu od sprzedaży realizowanej przez spółki Grupy. To transfer części środków budżetowych przeznaczonych na obronność i ich rozdysponowanie powinny być przedmiotem wnikliwej oceny, szczególnie w kontekście nieprawidłowości, jakie miały miejsce w Polskiej Grupie Zbrojeniowej. Do 2015 roku spółki nie były obciążone opłatami prowizyjnymi, przekazywały na rzecz PGZ jedynie część dywidendy [środki te były przeznaczane na realizację projektów inwestycyjnych i B+R].

Przemysł obronny, a zwłaszcza firmy PGZ, miały, według zapowiedzi rządzących, stanowić awangardę narodowej gospodarki. Niestety, jest dokładnie odwrotnie. Tak brzmi ocena sytuacji i efektów zmian w latach 2007–2016 w branży zbrojeniowej Polskiej Izby Producentów na rzecz Obronności Kraju [PIP-NROK]<sup>102</sup>. Analitycy Izby wyjątkowo skrupulatnie obnażają w swoim opracowaniu słabości sektora. W ostatnich latach nie tylko obniżył się potencjał eksportowy podmiotów należących do Skarbu Państwa, ale i żaden z kluczowych elementów oceny konkurencyjności i pozycji rynkowej nie został istotnie poprawiony, a w niektórych nastąpił znaczny regres.

<sup>102</sup> Polski przemysł obronny 1.01.2007 – 31.12.2016. Ogólna sytuacja ekonomiczno-finansowa. Podsumowanie oceny, <http://n-1-26.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/pl/f/fface8385abfb94b4593a0ed53a0c70f/805f890b-f036-40db-92e5-be5b377173f1.pdf> [dostęp: 25.03.2019].

Szkoda, że dzieje się tak w obliczu stałego rozwoju branży zbrojeniowej na świecie. Według najnowszego raportu Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) świat znów kupuje więcej broni. Wartość międzynarodowego handlu bronią w latach 2013–2017 wzrosła o 10% w porównaniu z latami 2008–2012 i osiągnęła najwyższy poziom od zakończenia zimnej wojny<sup>103</sup>. Na tym tle PGZ wypada wyjątkowo słabo. Zajęła dopiero 75. miejsce ze sprzedażą dla armii na poziomie 1,14 mld dolarów (w 2015 roku było to 1,131 mld dolarów)<sup>104</sup>. Znaleźliśmy się natomiast wśród 40 największych importerów uzbrojenia na świecie<sup>105</sup>.

Brak sukcesów na rynkach międzynarodowych pomimo ogromnych ponoszonych kosztów, w tym licznych i w liczebnych składach wyjazdów zagranicznych, ale nie zawsze uzasadnionych merytorycznie, wynika z szeregu czynników będących pochodną działań politycznych.

Pierwszy – to psucie relacji z partnerami międzynarodowymi. Relacje to nie dziesiątki listów intencyjnych na pokaz, tylko codzienna wspólna intensywna i partnerska praca nad zaspokajaniem potrzeb klienta. Kooperacja szczególnie ze światowym przemysłem lotniczym, również cywilnym, była istotnym czynnikiem zakładanego wzrostu przychodów i kompetencji.

Drugi – to niszczenie wizerunku na rynku skutkujące utratą potencjalnych klientów. Zrywanie rozmów i kontraktów, nieuzasadnione zmiany stanowisk i osób prowadzących negocjacje, nierealne oczekiwania, publikowanie koncepcji prowadzenia działalności handlowej oderwanej od uregulowań prawnych i zwyczajów panujących na poszczególnych rynkach, wszystko to wywoływało konsternację wśród partnerów.

Trzeci – to lekceważenie podmiotów działających w branży nienależących do Skarbu Państwa. Podmioty te posiadają często wysokie kompetencje i zdolności uzupełniające potencjał spółek Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Współpraca z nimi może przynieść Grupie wymierne korzyści.

### 4.3. Wnioski i rekomendacje

Rozpoczęty w roku 1990 proces restrukturyzacji, a później również konsolidacji przemysłu zbrojeniowego trwa nadal. Niestety, w ostatnich trzech latach nie zdefiniowano ani jego docelowego modelu, ani zadań. Nasuwa się wniosek, że wciąż nie ma koncepcji, jak wykorzystać potencjał tkwiący w przedsiębiorstwach. Jest to o tyle zastanawiające, że produkty przemysłu zbrojeniowego uważane są powszechnie za najbardziej zaawansowane technologicznie, a zatem takie, które mogą z powodzeniem być motorem napędowym całej gospodarki. Po ponad trzech latach od wyborów parlamentarnych nie ma wątpliwości, że krajowy przemysł obronny nie jest w stanie obecnie dostarczyć Siłom Zbrojnym oczekiwanych zaawansowanych technologicznie systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Znajduje to odzwierciedlenie w decyzjach MON dotyczących zakupów.

Niezbędny jest racjonalny, uwzględniający interesy gospodarcze kraju, import uzbrojenia, który powinien umożliwiać pozyskiwanie przez rodzimy przemysł obronny zagranicznych zaawansowanych technologii. W świetle dotychczasowych doświadczeń w realizacji zobowiązań offsetowych przez partnerów zagranicznych w Polsce można stwierdzić, że pożądane jest precyzyjne formułowanie oczekiwań i wymagań jeszcze na etapie negocjacji wstępnych. Zobowiązania offsetowe powinny być lokowane w podmiotach krajowego przemysłu obronnego w taki sposób, aby mogły bezpośrednio przyczynić się do realizacji podstawowych interesów bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponadto powinny zawierać jednoznaczne klauzule związane z wykonaniem programów istotnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Brak konsekwencji i kompetencji w zarządzaniu PGZ powoduje, że nie udało się dokonać zapowiadanego technologicznego przełomu opartego na offsecie ani skoncentrować się na doskonaleniu produktów, które stałyby się naszą narodową specjalnością. Rozwojowi branży obronnej nie sprzyja konieczność ciągłego usprawniania czy wręcz podtrzymywania „przy życiu” post-sowieckiego sprzętu, który wciąż w naszej armii stanowi istotną część uzbrojenia,

<sup>103</sup> SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security. Summary, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/yb\\_18\\_summary\\_en.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/yb_18_summary_en.pdf) [dostęp: 25.03.2019].

<sup>104</sup> The SIPRI top 100 arms-producing and military services companies, 2016, SIPRI Fact Sheet, December 2017, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/fs\\_arms\\_industry\\_2016.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/fs_arms_industry_2016.pdf) [dostęp: 25.03.2019].

<sup>105</sup> Trends in international arms transfers, 2018, SIPRI Fact Sheet, March 2019, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs\\_1903\\_at\\_2018\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018_0.pdf) [dostęp: 25.03.2019].

a jego poziom techniczny wywodzi się z lat sześćdziesiątych – osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Zaniedbano również współpracę z przemysłem prywatnym – istotnym dla PGZ dostawcą rozwiązań i komponentów.

Istnieje wyraźny związek pomiędzy rodzajem własności a wynikami podmiotów polskiego przemysłu obronnego. Wyniki firm prywatnych okazują się zdecydowanie lepsze, bo spółki są znacznie lepiej zarządzane. Dlatego też grupa firm prywatnych zwiększyła udział w globalnych przychodach polskiej zbrojeniówki z 36 proc. w 2007 roku do 64 proc. w 2016 roku. W latach 2015–2016 prawie 80 proc. całego krajowego eksportu uzbrojenia wypracowały firmy spoza państwowego sektora<sup>106</sup>, mimo że za rządów obecnej koalicji warunki ich rozwoju na krajowym rynku wyraźnie się pogorszyły.

W ostatnich latach nie tylko obniżył się potencjał eksportowy podmiotów należących do Skarbu Państwa, ale i żaden z kluczowych elementów oceny konkurencyjności i pozycji rynkowej nie został istotnie poprawiony, a w niektórych nastąpił znaczny regres. Nie udało się przede wszystkim usprawnić zarządzania i polepszyć wyników ekonomicznych. Nie pomogło nawet ustawowe podniesienie wydatków na obronność do 2,5 proc. wartości polskiego PKB w perspektywie 2030 roku<sup>107</sup>. Sytuację pogarsza karuzela stanowisk, gdyż zmiany kadrowe na wszystkich istotnych szczeblach zarządczych w PGZ, a także w spółkach zależnych, dokonywane bez przekazywania niezbędnej wiedzy, niszczą ciągłość racjonalnego funkcjonowania podmiotów.

Jedną z przesłanek powołania w grudniu 2013 roku Polskiej Grupy Zbrojeniowej był, oprócz funkcji związanych z bezpieczeństwem państwa, przewidywany istotny jej wpływ na rozwój polskiej gospodarki. Szczególna rola spółki została potwierdzona również w przyjętej przed rokiem Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju<sup>108</sup>. Na tym polu PGZ zawiodła całkowicie. Dzisiaj sama musi poszukiwać wsparcia. Aby była kołem zamachowym gospodarki, musi nie tylko poradzić sobie z dotychczasowymi – wynikającymi z błędów w zarządzaniu – problemami. Potrzebuje też

nowatorskich koncepcji i umiejętności radzenia sobie z dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością.

Dziś technologie cywilne i wojskowe coraz częściej się ze sobą stykają, zmienia się kierunek aplikacji technologii oraz skala wydatków firm cywilnych na badania i rozwój. Uwzględnienia wymagają takie megatrendy, jak: rozwój inteligentnych i autonomicznych rozwiązań oraz sieci sensorycznych i nanotechnologii, a także starzenie się społeczeństwa, migracja, a nawet wzrost znaczenia rozrywki multimedialnej i możliwości jej wykorzystywania jako wirtualnego poligonu do testów nowych broni. Również trendy technologiczne wymuszają nowe podejście do wprowadzania technologii automatyzacji i miniaturyzacji procesów, nowych materiałów, nowych rodzajów broni i rozwijanie wielostronnej współpracy. Niestety, udział polskich podmiotów w międzynarodowych programach rozwoju technologii jest znikomy, a Polska ma jeden z najgorszych w UE bilans handlu uzbrojeniem. Na oczekiwany skok technologiczny wpływa też dynamika zakupu uzbrojenia. Bez umów uwzględniających interes polskiego przemysłu obronnego nie ma miejsca na transfer zaawansowanych technologii. Niezwykle istotna dla skuteczności PGZ będzie zdolność do uczestniczenia w najnowszych inicjatywach podejmowanych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>109</sup>.

W kontekście wyzwań przemysłu obronnego PGZ powinna wrócić do zarzuconej po roku 2015 idei utworzenia think tanku silnie powiązanego ze środowiskami naukowymi oraz ośrodkami eksperckimi przemysłu obronnego. Można by częściowo wzorować się na funkcjonowaniu amerykańskich think tanków: Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) czy RAND Corporation. Dzięki temu polski przemysł obronny lepiej wykorzystywałby swoje zaplecze badawczo-rozwojowe, rozbudowując je według określonych, zidentyfikowanych potrzeb Sił Zbrojnych, oraz dysponowałby niezbędną wiedzą wspomagającą podejmowanie strategicznych decyzji. A to ułatwiałoby osiągnięcie konsensusu w sprawie tak

<sup>106</sup> *Polski przemysł obronny*, dz. cyt.

<sup>107</sup> *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2019, poz. 14.

<sup>108</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, MiIR, <https://www.miir.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 25.03.2019].

<sup>109</sup> *European Defence Fund*, EC, 19 March 2019, [https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_en) [dostęp: 25.03.2019].

istotnej, jak narodowy przemysł obronny (dobrym przykładem są USA) przez wszystkie polityczne ugrupowania.

Funkcjonowanie PGZ nie skutkuje poprawą konkurencyjności podmiotów przemysłu obronnego skupionych w Grupie, a wręcz przeciwnie – przyczynia się do jej spadku, między innymi z powodu złej polityki kadrowej. W celu poprawy konkurencyjności oferty PGZ niezbędne jest podjęcie pilnych działań, a w pierwszej kolejności przygotowanie wirtualnych [aktualnych i realnych] map PGZ kompetencji, zasobów i predyspozycji, technologii oraz wartości intelektualnej. Następnym krokiem powinno być wypracowanie dokumentów strategicznych i planów operacyjnych dla PGZ i ustalenie zakresu wsparcia dla Spółki. Niestety, brak konsekwencji w strategicznym zarządzaniu PGZ oraz niedostatek w zarządzaniu operacyjnym skutkują marginalizacją Grupy i pogarszaniem jej pozycji. Branża nie pomaga też niekonsekwencja w realizowaniu obronnych planów i polityki zakupowej w państwie.

Na jej bieżącej sytuacji i perspektywach dramatycznie odbiła się rezygnacja z zakupu śmigłowców Caracal, co wykluczyło ją ze współpracy o potencjale szacowanym na blisko 1 mld euro w skali roku (projekty cywilne możliwe do realizacji we współpracy z międzynarodowym przemysłem lotniczym).

Po ponad trzech latach rządów PiS trudno wskazać jakiegokolwiek istotne decyzje dotyczące zmian strukturalnych i rozwojowych w przemyśle obronnym umożliwiające konkurowanie na rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Przeciwnie, aktywność i konkurencyjność tej branży wyraźnie zmniejszyły się, a położenie PGZ staje się dramatyczne. Sytuację istotnie pogarszają spadek poziomu zamówień w polskim przemyśle (z około 60 proc. na 20 proc. wydatków) oraz zmarnowanie blisko czterech lat bez pracy nad wykreowaniem nowych produktów.

Bez podjęcia natychmiastowych działań naprawczych kontrolowanej przez Skarb Państwa części sektora obronnego grozi systemowa zapaść. Dlatego należy przystąpić do odbudowy relacji i powrócić do systematycznego rozwoju więzi z partnerami międzynarodowymi. Współpraca międzynarodowa nabiera szczególnego znaczenia w kontekście Europejskiego planu na rzecz działań obronnych, w ramach

którego można zyskać finansowanie w wysokości 5 mld euro w skali roku. Polski przemysł musi wypracować istotną pozycję w programach europejskich, w przeciwnym razie, niezależnie od skali i zakresu zamówień krajowych, nastąpi jego degradacja, wykluczenie z udziału w łańcuchu wartości projektów realizowanych przez koncerny międzynarodowe oraz zniweczenie perspektyw wejścia na wyspecjalizowane technicznie rynki z własnymi produktami. Polskiej Grupie Zbrojeniowej, bez integracji z przemysłami obronnymi państw UE i NATO, grozi dalsza marginalizacja skutkująca również brakiem zdolności do wypełniania zadań w sferze bezpieczeństwa państwa.

Polska Grupa Zbrojeniowa, mająca w 2015 roku zabezpieczone środki finansowe na funkcjonowanie i rozwój, po ponad trzech latach przedstawia zapotrzebowanie na dodatkowe 2 mld złotych. Postulat kolejnego dokapitalizowania zgłasza (pod pretekstem niemożności osiągnięcia konkurencyjności) przed wypracowaniem nowej planowanej na połowę 2019 roku strategii. Pozwala to przypuszczać, że główną przesłanką pozyskiwania finansowania jest kondycja Grupy i zmarnowanie dotychczasowych zasobów. Szczególnie niepokoi próba zdobycia środków bez wymienienia dziedzin, w których konkurencyjność ma zostać podniesiona. Za to wskazuje się projekty, które mają być realizowane, a które zarzucono w ostatnich trzech latach (na przykład fabryka prochu w Pionkach). Dowodzi to braku planowania strategicznego oraz konsekwencji w działaniach.

W zaistniałych warunkach wątpliwe staje się autonomiczne uzdrowienie Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Należy przeprowadzić ocenę zasadności wypracowania kompleksowego programu rządowego umożliwiającego przeprowadzenie sanacji przemysłu obronnego. Brak natychmiastowych działań doprowadzi do podobnych sytuacji, jakie miały miejsce po niekompetentnym zarządzaniu przemysłem stocznym w latach 2006–2007.

## ZAKOŃCZENIE: WNIOSKI

Trzy dekady Rzeczypospolitej Polskiej charakteryzują bardzo istotne i ważne zmiany sfery obronności. Rozpoczęliśmy od rewolucji w mentalności strategicznej i przełomu w kulturze strategicznej. Po czterech dekadach strategicznego ubezwłasnowolnienia wobec ZSRR nastąpiło odrodzenie suwerennego, narodowego myślenia strategicznego, i to zarówno przez władze polityczne demokratycznego państwa, jak i najwyższe władze wojskowe. Chociaż ostatnie lata pokazują, że z kierowaniem się strategicznym podejściem do spraw bezpieczeństwa wciąż nie jest najlepiej.

Niewątpliwie najistotniejszym i najważniejszym wydarzeniem o historycznym znaczeniu było wstąpienie Polski do zachodnich struktur bezpieczeństwa: NATO i UE, oraz uzyskanie w nich podmiotowości polityczno-strategicznej. Zmieniło to radykalnie warunki naszego bezpieczeństwa. Do dzisiaj staramy się maksymalnie z tego korzystać, aczkolwiek od ostatnich czterech lat marnujemy szansę, jakie daje nam członkostwo w Unii Europejskiej.

Trzecie wielkie przedsięwzięcie to trudna transformacja całego systemu obronności, zwłaszcza jego głównych ogniw: Sił Zbrojnych, służb specjalnych i przemysłu obronnego. W przypadku Sił Zbrojnych oznaczało to ich przejście z modelu armii wielkiej, uderzeniowej na potrzeby planów Układu Warszawskiego oraz wewnętrznie upolitycznionej, przez struktury potrzebne w warunkach samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych, aż do standardów armii sojuszniczej w NATO. Jedną ze szczególnie charakterystycznych zmian było odpartyjnienie armii. Nie wszystko udało się zrobić dobrze, nie obyło się bez bolesnych, zwłaszcza dla żołnierzy, decyzji, często finansowych. Do dzisiaj stoimy przed ogromnymi wyzwaniami modernizacyjnymi. W ostatnich latach znowu wypaczana jest cywilna i demokratyczna kontrola nad armią. Podobną co do istoty i charakteru transformację przeszły służby specjalne. Ogromne, aczkolwiek wciąż niedokończone zmiany przechodzi przemysł obronny. Ale generalnie można ocenić, że najważniejsze zadania transformacyjne w systemie obronności przez pierwsze ćwierćwiecze III Rzeczypospolitej realizowaliśmy w miarę pomyślnie.

Proces ten został zakłócony wraz z przełomem politycznym w 2015 roku, kiedy to nowe władze zdecydowały o zerwaniu ciągłości strategicznej w sprawach bezpieczeństwa. Mimo pewnych pozytywnych kontynuacji (na przykład utrzymania polityki wobec NATO i doktryny Komorowskiego w koncepcji obronnej, przeprowadzenia Strategicznego przeglądu obronnego, zwiększania nakładów obronnych) przeważają jednak negatywne skutki partyjnej doktryny w sprawach obronnych, takie zwłaszcza jak:

- skłócenie polityczne z głównymi sojusznikami (Francja, Niemcy, struktury UE) oraz strategicznie ważnymi sąsiadami (Ukraina);
- zerwanie ciągłości strategicznej w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym: zanegowanie całego dorobku ćwierćwiecza i jednocześnie zaniechanie uruchomienia własnego cyklu strategicznych przygotowań państwa – brak własnej strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, znowelizowanych planów operacyjnych w strukturach państwa i samorządach oraz ich weryfikacji w strategicznych ćwiczeniach systemu bezpieczeństwa narodowego typu KRAJ;
- zanegowanie prymatu „jakości nad ilością” w rozwoju sił zbrojnych i wprowadzenie błędnej koncepcji WOT, w znacznej mierze kosztem zawodowych wojsk operacyjnych;
- opóźnienia głównych programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, w tym zarzucenie priorytetu śmigłowcowego;
- katastrofalna polityka kadrowa: czystki na najwyższych stanowiskach dowódczych i sztabowych w wojsku i służbach specjalnych, a także w uczelniach wojskowych, ideologizowanie i upartyjnianie funkcjonowania Sił Zbrojnych prowadzące do bardzo niebezpiecznych podziałów ideologiczno-personalnych wśród żołnierzy;
- wypaczenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi prowadzące do ustanowienia woluntarystycznego (samowolnego) systemu zwierzchnictwa politycznego nad wojskiem;
- upartyjnienie służb specjalnych;
- zapaść przemysłu obronnego.

Nie ulega więc wątpliwości, że obecnie mamy do czynienia z kryzysem w dziedzinie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, który trzeba pilnie zażegnać, a oczywiste błędy naprawić. Najogólniej rzecz biorąc, myślą przewodnią w koniecznym programie **strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej**, w tym w szczególności systemu obronności, powinna być – jak zawsze w sytuacjach kryzysowych – **ucieczka do przodu**, swego rodzaju **przeskok koncepcyjny**. Prosta próba powrotu do stanu z 2015 roku nie byłaby najlepszą strategią. Można wyodrębnić cztery główne grupy najważniejszych celów i zadań takiego **progresywnego programu**:

- **Koncepcje strategiczne.** Należy zapewnić państwowo-strategiczne podejście, w miejsce partyjno-politycznego, do spraw bezpieczeństwa narodowego, w tym natychmiast uruchomić na szczeblu rządowym, bez czekania do wyborów prezydenckich, nowy strategiczny cykl przygotowań państwa w sferze bezpieczeństwa. Idzie tu o przeprowadzenie II Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego i przygotowanie na jego podstawie projektów nowej Strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, strategii wojskowej, głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych na lata 2021–2030. Te wszystkie projekty powinny być opracowywane niemal równoległe przez Radę Ministrów, MON, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Sztab Generalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, służby itd., i od razu przedłożone do zatwierdzenia nowo wybranemu prezydentowi.
- **Planowanie obronne.** W konsekwencji prac strategicznych trzeba zweryfikować i uaktualnić plany operacyjne funkcjonowania resortów, województw i samorządów w razie zagrożenia/kryzysu czy wojny, a także skorelować z nimi programy pozamilitarnych przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa na poziomach krajowym, resortowym, wojewódzkim i samorządowym.
- **Współpraca sojusznicza.** Należy odbudować wiarygodność międzynarodową i odzyskać zaufanie sojuszników (z NATO i UE), w tym przez polityczną deklarację celów strategicznych Polski w UE i gotowość włączenia się do głównego centrum integracyjnego, odnowienie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego,

zwiększenie zaangażowania w program stałej współpracy strukturalnej (PESCO), wystąpienie z inicjatywą rozpoczęcia prac nad nową koncepcją strategiczną NATO i ustanowienia rady bezpieczeństwa NATO–UE (wspólne posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej i Rady Europejskiej).

- **Krajowy system obronny.** W ramach jego naprawy należy:

- o zintegrować system kierowania bezpieczeństwem narodowym na poziomie rządowym (Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa z Ośrodkiem Analiz Strategicznych), wojewódzkim i samorządowym (skonsolidować w jedną procedurę przygotowania obronne, zarządzanie kryzysowe i obronę cywilną);
- o odideologizować i odpartyjnić politykę kadrową w wojsku, służbach i strażach bezpieczeństwa (Straż Graniczna, Straż Pożarna) oraz zlikwidować wolontaryzm w politycznym kierowaniu nimi. Zapewnić właściwy dla ustroju demokracji prawnej system cywilnego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi oparty na poziomie strategicznym na fachowym pomocnictwie szefa Sztabu Generalnego. Przywrócić do służby (pracy) w strukturach państwa zainteresowanych tym żołnierzy i funkcjonariuszy zwolnionych podczas czystek kadrowych;
- o zweryfikować w toku gier i ćwiczeń obronnych system dowodzenia na poziomie strategicznym (Sztab Generalny i dowództwa różnych rodzajów Sił Zbrojnych) oraz kontynuować konsolidacyjną reformę na poziomach operacyjnym i taktycznym (dowództwa korpusów, dywizji, brygad, batalionów) zmierzającą do zwiększenia samodzielności dowódczej: operacyjnej, taktycznej i bojowej;
- o w finansowaniu Sił Zbrojnych preferować przeznaczanie środków na ich rozwój jakościowy (techniczny, organizacyjny, szkoleniowy), a nie głównie ilościowy;
- o konsekwentnie kontynuować i przyspieszyć realizację obecnych programów modernizacji technicznej (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, śmigłowce, Marynarka Wojenna) oraz uruchomić nowe programy zgodnie z priorytetami „trzeciej fali modernizacyjnej”: systemy przeciwzaskoczeniowe (wywiad, rozpoznanie), wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia, cybersystemy, bezzałogowce, broń precyzyjna dalekiego zasięgu, technologie satelitarne;



- o pilnie zbudować odpowiadający potrzebom armii zawodowej system mobilizacyjny Sił Zbrojnych, w tym przekształcić WOT (razem z reformą NSR) w organizację przygotowywania ochotniczych rezerw wojskowych dla wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, w tym także dla oddziałów obrony terytorialnej. W tej transformacji zachować wszystkie pozytywne i sprawdzone rozwiązania obowiązujące obecnie w WOT i NSR, pozwalające zagospodarować potencjał zaangażowania i aktywności społecznej na rzecz obronności państwa;
- o zweryfikować decyzje o tzw. ogólnej akademizacji szkolnictwa wojskowego na rzecz jego profesjonalizacji wojskowej, w tym rozważyć przekształcenie Akademii Sztuki Wojennej w ponadresortową Akademię Bezpieczeństwa Narodowego zajmującą się zintegrowanym, ponadresortowym, transsektorowym (*comprehensive, multi-domain*, cywilno-wojskowym, międzynarodowym i krajowym) bezpieczeństwem na poziomie studiów strategicznych;
- o przywrócić ustrojowe miejsce służb specjalnych w państwie, zmniejszyć ich liczbę i uczynić cywilne służby specjalne częścią administracji oraz włączyć służby wojskowe do Sił Zbrojnych;
- o uzdrowić polski przemysł obronny dla zapewnienia jego konkurencyjności międzynarodowej przez zmiany wewnętrzne oraz szersze włączenie go w system kooperacji międzynarodowej, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej. W większym stopniu wykorzystywać firmy prywatne w procesie modernizacji technicznej polskich sił zbrojnych;
- o wzmacniać system powszechnej edukacji na rzecz bezpieczeństwa oraz kształtowania świadomości strategicznej instytucji państwowych, społecznych, podmiotów prywatnych i obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa, zwłaszcza przez wspieranie i rozwijanie współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym proobronnymi);
- o zintegrować rozproszone prawodawstwo dotyczące organizacji oraz funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, w tym sprecyzować zasady odpowiedzialnej cywilnej kontroli nad wojskiem, aby nie dopuścić do powtórzenia się skandalicznych jej wycieczek, z jakimi mamy do czynienia po 2015 roku.

Na zakończenie należy podkreślić, że kontynuacja dotychczasowego kursu obozu rządzącego grozi bardzo niebezpiecznymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa Polski. Najważniejsze z nich to ryzyko izolacji, a co najmniej peryferyzacji Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego. Jest to wyjątkowo niebezpieczna perspektywa katastrofy strategicznej, jaką byłoby znalezienie się Polski w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, ze zwiększonymi niewątpliwie wpływami Rosji w tej strefie. Liczenie na korektę obecnej strategicznie samobójczej praktyki w dziedzinie bezpieczeństwa w wyniku samorefleksji obozu władzy wydaje się daremne (chyba że została by wymuszona polityczną presją zewnętrzną, jak w przypadku nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej). Dlatego suwerenne, a nie wymuszone, progresywne wyjście z kryzysu w polityce bezpieczeństwa narodowego, w tym w kierowaniu sprawami obronnymi, jest możliwe wyłącznie w wyniku zmiany politycznej w Polsce w nadchodzących wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Tylko wtedy możliwa byłaby realizacja rekomendowanych w raporcie zadań.

## BIBLIOGRAFIA

2019 Military Strength Ranking, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.

Aktualizacja założeń strategii Polskiej Grupy Zbrojeniowej, 28.04.2016, <http://pgzsa.pl/a/216,prezentacja-aktualizacji-zalozen-strategii-polskiej-grupy-zbrojeniowej-s-a>.

Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006, „Przeгляд Środkowoeuropejski” 2006, nr 43/44, s. 20–30.

*Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority*, RAND Corporation, Santa Monica 2018.

Babula J., *Systemy mobilizacyjne sił zbrojnych*, Bellona, Warszawa 1995.

Balcerowicz B., *O pokoju. O wojnie*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.

Balcerowicz B., *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Banasik M., *Planowanie strategiczne bezpieczeństwa państwa. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

Bartosiak J., *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Wydawnictwo Zona Zero, Warszawa 2018.

*Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, [http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala\\_Ksiega\\_inter\\_mm.pdf](http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf).

Bojczuk-Czachór S., *15 lat: 1990–2014: Polska w NATO*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2014.

*Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., Wyniki kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12565,vp,14962.pdf>.

*Budowanie wiarygodności sojuszniczej przez Siły Zbrojne RP w ramach NATO*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2016.

Buhler P., *O potęgde w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2014.

*Cele i perspektywy rozwoju Sił Zbrojnych RP w XXI wieku*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011

Chojnacki W. (red.), *Transformacja instytucjonalno-organizacyjna wojska na progu XXI wieku*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Chojnacki W., *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

Cieniuch M., Niepsuj J. (red.), *Od autorytaryzmu do demokracji. Wojsko Polskie 1989–2009*, MON, Warszawa 2009.

*Civil-Military Relations Now and Tomorrow*, „Texas National Security Review”, March 2018, <https://tnsr.org/roundtable/policy-roundtable-civil-military-relations-now-tomorrow/>.

*Conventional Deterrence and Landpower in Northeastern Europe*, „Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press”, March 2019, <https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/download.cfm?q=1404>.

*Counting Dollars or Measuring Value. Assessing NATO and Partner Burden Sharing*, CSIS, July 2018, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703\\_Hicks\\_CountingDollars.pdf?ODJoCMVuu4utZMU.RIY14EFdp.ma7IEc](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_Hicks_CountingDollars.pdf?ODJoCMVuu4utZMU.RIY14EFdp.ma7IEc).

Czornik K., Lakomy M. (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.

Ćwieluch J., *Generałowie. Niewygodna prawda o polskiej armii*, Wielka Litera, Warszawa 2017.

Ćwieluch J. w rozmowie z gen. M. Różańskim, *Dlaczego przegramy wojnę z Rosją*, Znak Horyzont, Kraków 2018.

Daniluk M. (red.), *Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989–1997)*, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999.

Dąbrowski P., Maczyszczyński Z., Borucka A., *Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP*, <https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/gefile/40456>.

*Decyzja nr 14/MON ministra obrony narodowej z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni*, [http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2019/01/poz.\\_19\\_dec.\\_Nr\\_14-sig.pdf](http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2019/01/poz._19_dec._Nr_14-sig.pdf).

*Decyzja Nr 23/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw utworzenia Agencji Uzbrojenia*, [http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/03/Poz.\\_27\\_dec.\\_Nr\\_23.pdf](http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/03/Poz._27_dec._Nr_23.pdf).

*Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, RAND Corporation, 2019, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR2700/RR2779/RAND\\_RR2779.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2700/RR2779/RAND_RR2779.pdf).

Dęga Cz., *Oficerowie XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2003.

*Doktryna Bezpieczeństwa Informacyjnego [projekt]*, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/09/Projekt\\_Doktryny\\_Bezpieczenstwa\\_Informacyjnego\\_RP.pdf](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/09/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf).

*Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2015, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>.

Dronicz S., *Wojsko i politycy*, Agencja Wydawnicza CB Andrzej Zasięczny, Warszawa 2007.

Dronicz S., *Żołnierskie losy*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2012.

*European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund*, Brussels, 30 November 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm).

*European Defence Fund, EC*, 19 March 2019, [https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_en).

Fabian B. i inni, *Strengthening the Defense of NATO's Eastern Frontier*, The Center for Strategic and Budgetary Assessments, 13 March 2019, [https://csbaonline.org/uploads/documents/Stenghtening\\_the\\_Defense\\_of\\_NATOs\\_Eastern\\_Frontier\\_WEB\\_1.pdf](https://csbaonline.org/uploads/documents/Stenghtening_the_Defense_of_NATOs_Eastern_Frontier_WEB_1.pdf).

Fiszler J.M. (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015.

*Global Firepower 2019*, World Military Strength Rankings, <https://www.globalfirepower.com>.

Gryz J. (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, PWN, Warszawa 2013.

Halik J., *Kierunki przebudowy i modernizacji oraz szkolenia Sił Zbrojnych RP [Rzeczypospolitej Polskiej] w latach 2001–2006*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.

Hamilton D.S., Spohr K., *Open Door: NATO and Euro-Atlantic Security After the Cold War*, Johns Hopkins University, April 2019, [http://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2019/04/Open-Door\\_full.pdf](http://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2019/04/Open-Door_full.pdf).

Heywood A., *Politologia*, PWN, Warszawa 2006.

Hodges B., Bugajski J., Doran P.B., *Securing the Suwałki Corridor. Strategy, Statecraft, Deterrence, and Defense*, CEPA, July 2018, [https://docs.wixstatic.com/ugd/644196\\_953d34ea28c345e7a67c776f2897f1f3.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/644196_953d34ea28c345e7a67c776f2897f1f3.pdf).

Horzeda I., *Zmiany strukturalno-organizacyjne Sił Zbrojnych RP w latach 1990–2015. Praca naukowo-badawcza II 2.23.2.0*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.

*Informacja MON nt. zmian organizacyjno-kadrowych*, MON, 22 02.2017, <https://archiwum2019.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/informacja-mon-nt-zmian-organizacyjno-kadrowych-j2017-02-22/>.

Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Bellona, Warszawa 2003.

Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006.

Jakubczak R., *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2014

Jarmoszko S., *Przemiany w Siłach Zbrojnych RP pierwszej dekady transformacji ustrojowej [analiza zasadniczych przeobrażeń z pogłębioną eksploracją sfery organizacyjnej i społecznej]*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000.

Jemiolo T., Malak K. (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.

Jędrzejko M., Krogulski M.L., Paszkowski M., *Generałowie i admirałowie III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Von Borowiecky, Warszawa 2002.

Jędrzejko M., Paszkowski M., *Kadra Wojska Polskiego 1989–2012 [studium socjologiczno-politologiczne]*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.

Kaczmarczyk W., *Prognozowanie zmiany w siłach zbrojnych w okresie profesjonalizacji armii*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

Kamiński S., *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Difin, Warszawa 2015.

*Kierunki przebudowy i modernizacji oraz szkolenia Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.

*Kierunki przebudowy systemu wojskowego RP w świetle wymagań i potrzeb sojusznicych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.

Kisielewski T. A., *Przesmyk suwalski. Rosja kontra NATO*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2017.

Kissinger H., *Porządek światowy*, Wydawnictwo Czarne, Wrocław 2017.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.

Kochanowski J., Kuruś M. [red.], *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2010.

*Kodeks Grupy Kapitałowej PGZ zatwierdzony*, PGZ, 19.12.2018 <http://pgzsa.pl/a/803,kodeks-grupy-kapitalowej-pgz-zatwierdzony>.

Komorowski B., *Polska armia na czas wojny z kryzysem*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 2009 roku.

*Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, maj 2017 roku, [https://www.gov.pl/documents/1445950/1446226/korp\\_web\\_13\\_06\\_2017.pdf/27c65d5b-11494-3547-cd0f-7bbf0902045b](https://www.gov.pl/documents/1445950/1446226/korp_web_13_06_2017.pdf/27c65d5b-11494-3547-cd0f-7bbf0902045b).

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Korzecki K., [red.], Meszyński K., Sztanc J., *Planowanie obronne w państwie*, cz. I, Społeczna Akademia Nauk, Łódź 2013.

Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2017.

Kośmider A. [red.], *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Kośmider T., *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Koziej S., *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP. Zestawienie najważniejszych zadań strategicznych, jakie należałoby podjąć w ramach wzmacniania bezpieczeństwa państwa*, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Dekalog\\_priorytetow\\_w\\_dziedzinie\\_bezpieczenstwa\\_RP.pdf](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Dekalog_priorytetow_w_dziedzinie_bezpieczenstwa_RP.pdf).

Koziej S., *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej [zarys projektu]*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.

Koziej S., *Ewolucja i scenariusze kształtowania się środowiska bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] Kleer J., Prandecki K. [red.], *Bezpieczeństwo Europy w globalnym świecie. Szanse i zagrożenia przyszłości w warunkach przesileń cywilizacyjnych*, PAN, Warszawa 2018, s. 280–309, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/12/Koziej-Ewolucja-i-scenariusze-%C5%9Brodowska-bezp.pdf>.

Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Koziej S., *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>.

Koziej S., *Nowa zimna wojna na wschodniej flance – scenariusze dla rozwoju środowiska bezpieczeństwa państw Europy Środkowo-Wschodniej*, „Pułaski Policy Paper” 2019, nr 3, <https://pulaski.pl/pulaski-policy-paper-s-koziej-nowa-zimna-wojna-na-wschodniej-flance-scenariusze-dla-rozwoju-srodowiska-bezpieczenstwa-panstw-europy-srodkowo-wschodniej/>.

Koziej S., *Prezydentura Bronisława Komorowskiego – synteza działalności w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 34, s. 9–23, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/34\\_Koziej\\_Bezpieczenstwo\\_Narodowe.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/34_Koziej_Bezpieczenstwo_Narodowe.pdf).

Koziej S., *Projekt celów strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 27.07.2017, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/07/Cele-odbudowy-BNRP.pdf>.

Koziej S., *Refleksje na 100-lecie niepodległości: transformacja strategiczna obronności III RP*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 4(63), 124–156, [https://mysl.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/Mysl\\_Ekonomiczna\\_i\\_Polityczna/MEiP-2008-4/Mysl\\_EiP\\_4-18.pdf](https://mysl.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/Mysl_Ekonomiczna_i_Polityczna/MEiP-2008-4/Mysl_EiP_4-18.pdf).

Koziej S., *Rozmowy o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, [https://www.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy\\_o\\_bezpieczenstwie\\_\\_Koziej.pdf](https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy_o_bezpieczenstwie__Koziej.pdf).

Koziej S., *Rozważania o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, [http://www.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/O\\_bezpieczenstwie\\_narodowym\\_Polski\\_\\_\\_okladka.pdf](http://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/O_bezpieczenstwie_narodowym_Polski___okladka.pdf).

Koziej S., *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 roku*, Skrypt internetowy, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/strategie\\_rp\\_03\\_i\\_07.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/strategie_rp_03_i_07.doc).

Koziej S., *Studia o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2017.

Koziej S., *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa –Toruń 1998 [również: Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1998].

Koziej S., *Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku*, Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990.

Kozub M., *Konflikty społeczno-militarne XXI wieku. Oblicze sił zbrojnych do roku 2030*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Kuc B., Ścibiorek Zb., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.

Kulesa Ł., *Envisioning a Russia-NATO Conflict: Implications for Deterrence Stability*, ELN, February 2018, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/02/180213-Envisioning-a-Russia-NATO-Conflict.pdf>.

Kupiecki R. [red.], *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

Kupiecki R. [red.], *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015.

Kupiecki R., *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, <https://www.msz.gov.pl/resource/99ad1565-6b31-43fb-a930-e3aef272c42c:JCR>.

Kuźniar R. (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, PWN, Warszawa 2001.

Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 345.

Liedel K. (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011.

Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.

Lutostański M., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Łączy nas Polska. *Wybrane wypowiedzi z pięciu lat prezydentury Bronisława Komorowskiego, 2010–2015*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2015.

Madej M. (red.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

Majdan P., Mróz-Jagiełło A., Zagórska A. (red.), *Bezpieczeństwo państwa w świetle zagrożeń i nowych wyzwań*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Warszawa 2018.

*Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r.*, <https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa%20korupcji%202016.pdf>.

*[Mini]Słownik BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.

*Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses*, RAND Corporation, Santa Monica, April 07, 2018, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1700/RR1772/RAND\\_RR1772.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf).

*Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/modernizacja-techniczna-szrp>.

*Możliwe opcje przeprowadzenia kolejnego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Opcje-II-SPBN.pdf>.

*Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century 2025–2040*, Version 1.0, October 2017, [https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDB\\_Evolutionfor21st%20\(1\).pdf](https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDB_Evolutionfor21st%20(1).pdf).

*Naga prawda o polskiej armii*, <https://www.rmfm24pl>fakty>Polska>.

*NATO's Northeastern Flank: Emerging Opportunities for Engagement*, RAND Corporation, 2017, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1400/RR1467/RAND\\_RR1467.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1467/RAND_RR1467.pdf).

Niemczyk P., *Szósta rano. Kto puka?*, Warszawa 2018.

O'Hanlon M. E., *Beyond NATO: a New Security Architecture for Eastern Europe*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2017, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/06/full-text\\_-beyond-nato.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/06/full-text_-beyond-nato.pdf).

*Od sztuki wojennej do bezpieczeństwa narodowego. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

*Odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8430,NATOWeek-Odprawa-kierowniczej-kadry-MON-i-Sil-Zbrojnych.html?search=8466275844224>.

Oleksiewicz I, Woźny A. [red.], *Bezpieczeństwo militarne i pozamilitarne w regionie UE–NATO*, Rambler Press, Warszawa 2018.

Pacek B., *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2018.

Pacek B., *Żandarmeria Wojskowa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

Pach H.A., *Ostatni rozdział. Od płk. Kuklińskiego do szczytu NATO w Warszawie 2016 r.*, Towarzystwo Słowaków w Polsce, Kraków 2016.

Panecki T, Puchała F., Szostak J. [red.], *Sztab Generalny Wojska Polskiego 1918–2003*, Bellona, Warszawa 2003.

Pawłowski J. [red.], *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

*Perspektywiczne koncepcje transformacji sił zbrojnych wybranych państw*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

Persson G. [ed.], *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*, FOI, Stockholm, December 2016, <https://www.foi.se/report-search/pdf?file-Name=D%3A%5CReportSearch%5CFiles%5C5fa9f89b-8136-4b15-9aaf-1d227a-ee90a0.pdf>

Piątek Z., Wiśniewski B. [red.], *XV lat Wyższych Kursów Obronnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

Pietrasik C., *Armia obywatelska*, Muza SA, Warszawa 2016.

Pietraś M., K.A. Wojtaszczyk [red.], *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2016.

Piwowarska K. [red.], *Polska–NATO: kalendarium 1989–2016*, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2016.

*Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP w nowych uwarunkowaniach cywilizacyjnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Polak A., *Siły Zbrojne RP w latach 1990-2010. Praca naukowo-badawcza*, Akademia Obrony Narodowej Warszawa 2011.

Polak R., Telep J., *Armia zawodowa – uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne*, Bellona, Warszawa 2003.

*Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, [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).

*Polski przemysł obronny 1.01.2007 – 31.12.2016. Ogólna sytuacja ekonomiczno-finance-sowa. Podsumowanie oceny*, <http://n-1-26.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p1/f/fface8385abbf94b4593a0ed53a0c70f/805f890b-f036-40db-92e5-be5b377173f1.pdf>.



*Polskie siły rozbrojone*, „Polityka” 2018, nr 28, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755560,1,gen-mieczyslaw-gocul-o-dramatycznym-stanie-polskiej-armii.read>.

*Prawne aspekty funkcjonowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015.

*Prezentacja wideo głównych treści Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP*, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/11/Animacja\\_Bia%C5%82a-Ksi%C4%99ga.wmv](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/11/Animacja_Bia%C5%82a-Ksi%C4%99ga.wmv).

*Program Prawa i Sprawiedliwości, 2014*, <http://pis.org.pl/media/download/528ca7b-35234fd7dba8c1e567fe729741baaaf33.pdf>.

*Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010*, <https://www.premier.gov.pl/.../program-profesjonalizacji-sisil-zbrojnych-w-rzeczypospolitej>.

*Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12312062/12511901/12511902/dokument343194.docx>.

*Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67. ust. 1 pkt 1 – 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, [http://www.rodaknet.com/raport\\_wsi.pdf](http://www.rodaknet.com/raport_wsi.pdf).

*Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 18.11.2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka RM Mariusza Kamińskiego – koordynatora Służb Specjalnych*, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001921/O/D20151921.pdf>.

*Russian New Generation Warfare. Handbook*, Asymmetric Warfare Group, December 2016, <https://info.publicintelligence.net/AWG-RussianNewWarfareHandbook.pdf>.

Rydlewski G., *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

Shirreff R., 2017: *Wojna z Rosją*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2016.

Sikorski R., *Polska może być lepsza. Kulisy polskiej dyplomacji*, Znak Horyzont, Kraków 2018.

*Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990–2010*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

*Siły zbrojne w systemie obronnym wybranych państw*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.

*SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security. Summary*, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/yb\\_18\\_summary\\_en.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/yb_18_summary_en.pdf).

Skrzypczak W., rozmawia Żemła E., *Jesteśmy na progu wojny*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2018.

Smura T., Lipka R. [red.], *Siły Zbrojne RP – stan, perspektywy i wyzwania modernizacyjne*, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa 2014.

Soloch P., *Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2019, nr 41.

Soroka P., *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2005.

*Sprawy bezpieczeństwa narodowego w czasie prezydentury Bronisława Komorowskiego 2010–2015*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2015, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/SPRAWY\\_BEZPIECZENSTWA\\_NARODOWEGO\\_W\\_CZASIE\\_PREZYDENTURY\\_BRONISLAWA\\_KOMOROWSKIEGO.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/SPRAWY_BEZPIECZENSTWA_NARODOWEGO_W_CZASIE_PREZYDENTURY_BRONISLAWA_KOMOROWSKIEGO.pdf).

*Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn\\_rp\\_2014.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf).

*Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030*, <http://pgzsa.pl/i/fmfiles/pgz-strategia-2015-2030.pdf>.

*Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012*, Warszawa, sierpień 2007 roku, <http://wprp.grudziadz.com/IMAGES/31.08.2007%20Strategia%202007-2012.pdf>.

*Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, <https://www.mii.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>.

*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).

*Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2013, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_rp\\_2022.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf).

*Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, Warszawa 2009, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_misji.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_misji.doc).

*Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2017, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/SKBM\\_RP.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/SKBM_RP.pdf).

*Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/WNIOSKISPBN.pdf>.

Swain R.M., Pierce A.C., *The Armed Forces Officer*, National Defense University, Washington, D.C. 2017, <http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/AFO/Armed-Forces-Officer.pdf>.

*Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie*, „Znak” 2007, nr 6.

*The Official NATO Terminology Database*, <https://nso.nato.int/natoterm/Web.mvc>.

*The SIPRI top 100 arms-producing and military services companies, 2016*, SIPRI Fact Sheet, December 2017, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/fs\\_arms\\_industry\\_2016.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/fs_arms_industry_2016.pdf)

Trejnis Z., *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1997.

*Trends in international arms transfers, 2018*, SIPRI Fact Sheet, March 2019, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs\\_1903\\_at\\_2018\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018_0.pdf).

*Trzy lata polityki zagranicznej rządu Prawa i Sprawiedliwości. Raport*, Instytut Bronisława Komorowskiego, Warszawa 2019, <http://bronislawkomorowski.org/wp-content/uploads/2018/12/RAPORT-Trzy-lata-polityki-zagranicznej-rz%C4%85du-Prawa-i-Sprawiedliwo%C5%9Bci-3.pdf>.

*Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*, [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna\\_obronna\\_RP\\_z\\_1990\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna_obronna_RP_z_1990_r.doc).

Uchwała nr 173 Rady Ministrów z dnia 22 września 2015 r. w sprawie ustanowienia „Programu Wsparcia Bezpieczeństwa Regionu 2022”, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20150001019>.

Urząd Ochrony Państwa 1990–2002, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2015.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf>.

Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-przebudowie-i-modernizacji-technicznej-oraz-finansowaniu-sil-zbrojnych-rzeczypospolitej-polskiej/>.

Ustawa Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/O/D20160177.pdf>.

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031791750/U/D20031750Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19960100056/U/D19960056Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-zasadach-uzycia-lub-pobytu-sil-zbrojnych-rzeczypospolitej-polskiej-pozza-granicami-panstwa/>.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19670440220/U/D19670220Lj.pdf>.

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, art. 16, ust. 1, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021561301/U/D20021301Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/2786\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/2786_u.htm).

Vershbow A.R., Breedlove P.M., *Permanent Deterrence*, Atlantic Council, February 7, 2019, <https://www.dropbox.com/s/l3d9zpu29p3ovs3/Permanent%20Deterrence.pdf?dl=1>.

Wawrzusiszyn A., *Praca dyplomowa z bezpieczeństwa. Wprowadzenie do badań*, Difin, Warszawa 2016

Wiatr M., *Między strategią a taktyką*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1999.

Wojciechowski S., Potyrała A. (red.), *Bezpieczeństwo Polski we współczesnym świecie*, Difin, Warszawa 2014.

Wojnarowski J., *Mobilizacja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 2000.

Wojsko Polskie w międzynarodowych operacjach pokojowych i stabilizacyjnych. *Konflikty, spory, bezpieczeństwo*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Wojtaszczyk K.A. (red.), *Polskie służby specjalne. Słownik*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011

Wybrane dokumenty oraz opracowania wydane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010–2015, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2015, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/WYBRANE\\_DOKUMENTY\\_ORAZ\\_OPRACOWANIA\\_WYDANE\\_PRZEZ\\_BIURO\\_BEZPIECZENSTWA\\_NARODOWEGO\\_W\\_LATACH\\_2010-2015.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/WYBRANE_DOKUMENTY_ORAZ_OPRACOWANIA_WYDANE_PRZEZ_BIURO_BEZPIECZENSTWA_NARODOWEGO_W_LATACH_2010-2015.pdf).

*Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej*, Materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 roku, Warszawa 1990.

*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).

*Zarządzenie nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej*, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20150000032/O/M20150032.pdf>.

*Zmiana struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP w latach 1990–2015*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.

Żebrowski A., *Ewolucja służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej [Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003]*, Oficyna Wydawnicza ABRYS, Kraków 2005.

Żemła E., *Zdradzeni, Czerwone i Czarne*, Warszawa 2017.

Żukowski A., Hartliński M., Modzelewski W.T., Więclawski J. [red.], *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2015.