

## CYWILNA, DEMOKRATYCZNA KONTROLA NAD SIŁAMI ZBROJNYMI RP

### STRESZCZENIE

*Celem tego opracowania jest przedstawienie istoty cywilnej, demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP i przebiegu jej ustanowienia w Polsce, w okresie przemian społeczno-politycznych w kraju zapoczątkowanych w 1989 r. oraz w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych w Europie Środkowo-Wschodniej.*

*W tym czasie władze Polski doskonale oceniły sytuację strategiczną w obszarze bezpieczeństwa w otoczeniu naszego kraju i rozpoczęły aktywne działania na rzecz jego włączenia w zachodnie struktury bezpieczeństwa.*

*Doskonale zdawano sobie sprawę z konieczności przeprowadzenia reform w całym systemie bezpieczeństwa Polski, który w tym czasie nie spełniał demokratycznych standardów obowiązujących członków Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednym z pilnych wymogów była restrukturyzacja Sił Zbrojnych RP z jednoczesnym ustanowieniem cywilnej, demokratycznej kontroli nad nimi.*

*W opracowaniu nawiązano do wzorców cywilnej, demokratycznej kontroli nad wojskiem, opracowanych i prezentowanych przez wielu myślicieli i publicystów zachodnich, zajmujących się powyższą problematyką w tym okresie.*

*Należy nadmienić, że w czasie rozpoczęcia przemian – w tym obszarze – w państwach członkach Układu Warszawskiego brakowało doświadczeń. W dalszej części opracowania przedstawiono wysiłki czynników politycznych państwa polskiego w celu ustanowienia cywilnej, demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi i przeprowadzenia wojska przez trudny, skomplikowany proces restrukturyzacji.*

*W zakończeniu przedstawiono potrzebę usprawnienia relacji cywilno-wojskowych, które mają znaczny wpływ na sposób funkcjonowania Sił Zbrojnych i informowania społeczeństwa o sprawach obronnych.*

### Wprowadzenie

Zmiany, jakie dokonały się w sferze społeczno-politycznej w Polsce, Europie i świecie na przełomie XX i XXI wieku, zapoczątkowały wiele ważnych procesów mających wpływ na nasze bezpieczeństwo.

W lipcu 1990 roku w Londynie szefowie państw i rządów krajów Sojuszu Północnoatlantyckiego dokonali rewizji obowiązującej w tym okresie strategii, dostosowując ją do wymogów nowej sytuacji politycznej w Europie<sup>1</sup>. Wydarzenia londyńskie były także impulsem dla państw będących w tym czasie jeszcze członkami Układu Warszawskiego, aby i one przeorientowały swoje podejście do własnych strategii bezpieczeństwa. Wielu członków Układu Warszawskiego w tym samym czasie deklarowało swoje zamiary rozpoczęcia procesu wejścia do zachodnich struktur bezpieczeństwa. Nowe demokratyczne władze naszego kraju – wyłonione w wyniku demokratycznych wyborów, były od samego początku swojego funkcjonowania zdeterminowane w budowie nowej strategii bezpieczeństwa Polski<sup>2</sup>, która w konsekwencji – uwzględniając czynniki zewnętrzne Polski – umożliwiła podpisanie Traktatu Waszyngtońskiego 12 marca 1999 roku.

Wymagania Sojuszu Północnoatlantyckiego wobec nowych członków aspirujących do tej organizacji były znaczne. W celu sprostania tym wymaganiom władze kraju rozpoczęły zmiany systemu obronnego w Polsce. Zapoczątkowano restrukturyzację Sił Zbrojnych z jednoczesnym ustanowieniem cywilnej, demokratycznej kontroli nad nimi.

Ustanowienie cywilnej kontroli było jednym ze strategicznych celów politycznych naszych władz i jednocześnie wymogiem, którego spełnienie umożliwiło rozpoczęcie zabiegów dyplomatycznych mających na celu włączenie Polski w strukturę NATO.

Każde demokratyczne społeczeństwo jest zobowiązane ustanowić zasady cywilnej kontroli nad swoimi siłami zbrojnymi, aby zapobiec ingerencji wojska w sprawy wewnętrzne państwa lub uniemożliwić przejęcie władzy przez wojskowych. Zasady cywilnej kontroli powinny być zrozumiałe, tak dla wojskowych, jak i dla członków władz politycznych państwa, bez pomijania opinii publicznej.

Współpraca cywilno-wojskowa zawiera całe spektrum związków między rządem, społeczeństwem i siłami zbrojnymi. Istota tej współpracy w demokratycznych społeczeństwach polega na apolityczności żołnierzy, a co za tym idzie, ich neutralności w stosunku do polityki wewnętrznej i podporządkowaniu się wojskowych – prawnie i demokratycznie wybranym władzom cywilnym reprezentującym wolę narodu.

Autor prezentowanego opracowania stara się dokonać porównania obecnie istniejącego stanu cywilnej, demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP z proponowanymi rozwiązaniami w tym obszarze w latach dziewięćdziesiątych ubie-

<sup>1</sup> A. Juszczak, *Ewolucja strategii NATO*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 3, s. 14.

<sup>2</sup> S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Kwartalnik Bellona” 2012, nr 21, Warszawa, s. 19.

głego wieku przez wielu myślicieli – między innymi Samuela Huntingtona oraz publicystów z USA i Wielkiej Brytanii. Celem tego porównania jest znalezienie odpowiedzi, w jaki sposób władze demokratyczne państwa polskiego na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat – od czasu zapoczątkowania przemian społeczno-politycznych – zbudowały cywilną, demokratyczną kontrolę nad Siłami Zbrojnymi naszego państwa?

Postępowanie badawcze w niniejszej pracy jest rezultatem podjęcia próby wyjaśnienia problemu, którego istotę można sprowadzić do pytań:

1. Jaki system prawny ustanowiono w Polsce, aby sprawować cywilną, demokratyczną kontrolę nad SZ RP?
2. W jaki sposób polski parlament i organy naczelne państwa sprawują cywilną, demokratyczną kontrolę nad SZ RP?
3. Jakie mogłyby być wymogi relacji cywilno-wojskowych między wojskowymi a pracownikami cywilnymi wykonującymi swoje zadania w strukturach MON?

### **Rola i znaczenie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w demokratycznym państwie**

Termin „cywilna kontrola”, który najogólniej oznacza podporządkowanie się wojskowych cywilnej, demokratycznie wybranej władzy, nie jest jednoznacznie rozumiany. Rzeczywiście, termin „kontrola” może być mylący i wprowadzać w błąd, jako że przekazuje znaczenie, które jest nadmiernie techniczne i wąskie w samym sobie. Może ono być także interpretowane pejoratywnie, jako trzymanie wojska z dala od polityki, które jest celem władz cywilnych.

Richard Kohn w swoim artykule *How Democracy Controls the Military* w „Journal of Democracy” z 1997 roku określa pojęcie „cywilnej kontroli” raczej jako proces aniżeli fakt i sugeruje, że najlepszą drogą, aby zrozumieć znaczenie cywilnej kontroli jest ważący wpływ wojskowych i władz cywilnych na decyzje dotyczące obronności i polityki bezpieczeństwa państwa<sup>3</sup>.

Trzej amerykańscy publicyści: Andrew Cottey, Timothy Edmonds i Anthony Forster w ich wspólnej książce wydanej w 2002 roku, identyfikują trzy wyraźne kwestie, które są głównymi zasadami demokratycznej i politycznej kontroli nad siłami zbrojnymi<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> R. Kohn, *How Democracy Controls the Military*, „Journal of Democracy” 8:4 (1997), s. 143.

<sup>4</sup> A. Cottey, T. Edmonds, A. Fores, eds., *Democracy Control of the Military in Post – Communist Europe* (Houndmills, Hampshire, and New York; Palgrave, 2002), s. 7.

1. Związek między militarną i wewnętrzną polityką państwa skupiony na przekształceniu sił zbrojnych w neutralne narzędzie demokratycznego rządu.
2. Nadzór i kontrola polityki obronnej przez demokratycznie wybrane cywilne rządy.
3. Podejmowanie decyzji przez demokratyczny, cywilny rząd w sprawach polityki zagranicznej, łącznie z podejmowaniem decyzji dotyczących użycia sił zbrojnych poza granicami kraju.

Każda z trzech wymienionych głównych kwestii dotycząca kontroli nad siłami zbrojnymi wymaga delikatnego balansowania w działaniach między wojskowymi i cywilnymi funkcjami – już Clausewitz dokładnie przewidział prawdopodobieństwo generowania punktów spornych w tych obszarach. W jego opinii egzystuje delikatna i niezbyt jasna linia demarkacyjna między polityczną neutralnością z jednej strony i wojskowymi pełniącymi obowiązki, jako zbiurokratyzowane grupy interesów i broniącymi swoich dostrzegalnych grupowych interesów z drugiej strony. Wojsko w systemie demokratycznym powinno być bezpartyjne, lecz jest to zaledwie jeden z wymogów w sensie bycia wykluczonym z politycznych procesów. Yehuda Ben Meier w wydanym w 1995 roku „Civil Military Relations in Israel” dowodzi, że wojskowi powinni doradzać cywilnym władzom i reprezentować ich specyficzne interesy w rządzie, ale powinni powstrzymać się od jakichkolwiek publicznych dyskusji<sup>5</sup>.

Jako wzór stabilnych cywilno-wojskowych stosunków w dojrzałej demokracji są generalnie postrzegane Stany Zjednoczone. Podział pracy w zarządzaniu polityką obronną jest jednak problematyczny, dlatego, że wymusza to balansowanie w kontrolowaniu polityki obronnej przez polityków z poszanowaniem dla autonomii profesjonalizmu wojskowego we wdrażaniu tej polityki. Wojskowy profesjonalizm jest konieczny, lecz niewystarczający jako warunek dla efektywnej cywilnej kontroli.

Samuel Huntington uważa profesjonalizm jako czynnik przyczyniający się do wykonywania esportyz na wysokim poziomie, do odpowiedzialności i działania zespołowego<sup>6</sup>. Wyżej wymieniona teoria profesjonalizmu zdobyła sobie ogromną popularność w krajach postkomunistycznych, tym bardziej, że bazuje na sprawdzonym amerykańskim modelu, w którym cywilna kontrola jest bezdyskusyjna. Profesjonalizm wojskowy rozwija silne znaczenie zbiorowej tożsamości i w związku

---

<sup>5</sup> Y. Ben Meier, *Civil-Military Relations in Israel*, Columbia University Press, New York 1995, s. 25.

<sup>6</sup> S. Huntington, *The Soldier and the State; The Theory and Politics of Civil Military Relations*, Cambridge, Mass, Belknap Press of Harvard University 1967, s. 7–18.

z tym potrzebuje pewnego stopnia autonomii w wydzieleniu części jego odpowiedzialności.

Douglas Bland w artykule; „A Unified Theory of Civil-Military Relations” zamieszczonym w „Armed Forces and Society” z 1999 roku uważa, że pod parasolem demokratycznych wskazówek, wojsko powinno zachować swój słuszny autorytet w sprawach wojskowych doktryn, dyscypliny, wewnętrznej organizacji, planowania operacji militarnych i wyznaczania na stanowiska oficerów, z wyjątkiem mianowania oficerów na kierownicze stanowiska służbowe w Siłach Zbrojnych, których orientacje powinny być generalnie kompatybilne z poglądami rządu na sprawy bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Rola wojskowych w polityce zagranicznej, szczególnie w podejmowaniu decyzji użycia sił zbrojnych lub rozmieszczenia ich poza granicami kraju, również odgrywa znaczącą rolę. Podczas gdy władze cywilne odgrywają zasadniczą rolę w sferze polityki zagranicznej, powinny się one odnieść z szacunkiem również do wojskowych opinii i wymagań operacyjnych. W zasadzie, cywilna kontrola jest absolutna, lecz tradycyjnie, dla wygody, decyzje dowódcze są delegowane na wojskowych. Pomimo tak przyjętego zwyczaju, cywilne władze ulegają pokusie kierowania, w pewnym stopniu, operacjami wojskowymi, szczególnie, jeśli tworzą one część koalicji. Takie działanie polityków może być źródłem niemałych sporów w relacjach cywilno-wojskowych, jak te, które miały miejsce chociażby podczas powietrznej kampanii w Kosowie. Analitycy cywilno-wojskowi określają relacje, jako komplet zasad uważanych, jako zasadnicze lub co najmniej większego znaczenia dla nadzoru nad wojskiem. Opracowana przez nich teoria zawiera zrozumiały i bardzo pomocny wykaz koniecznych reform w obszarze stosunków cywilno-wojskowych, które zostały wzięte pod uwagę przez rządy postkomunistyczne, aby wyjść naprzeciw standardom demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi obowiązującym w zachodnich państwach.

Przedstawiony wykaz koniecznych reform motywował władze polityczne RP, powstałe w wyniku demokratycznych wyborów, do dokonania zasadniczych zmian w obszarach bezpieczeństwa państwa. Wykaz wymuszał na władzach określenia:

- legalnego, konstytucyjnego porządku, który ustanawia jasne linie władzy cywilnej i definiuje podziały tak władzy, jak i odpowiedzialności na kluczowych stanowiskach w państwie (prezydent, premier wraz z rządem, parlament) w czasie pokoju, kryzysu i wojny,
- jawności i odpowiedzialności w sprawach wojskowych,

---

<sup>7</sup> D. Bland, *A Unified Theory of Civil-Military Relations*, „Armed Forces and Society” 26:1, 1999, s. 19.

- systemu dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi na czele z cywilnym przedstawicielem rządu,
- instytucjonalnego mechanizmu nadzoru przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego, parlament i parlamentarne Komisje Obrony Narodowej w pokazywaniu i przedstawianiu problemów i spraw wojskowych w sposób transparentny dla opinii publicznej,
- zakresu działania dla osoby cywilnej wyznaczonej na stanowisko Ministra Obrony Narodowej,
- kształtu Ministerstwa Obrony Narodowej składającego się z wojskowych i z apolitycznej biurokracji cywilnej,
- roli Sztabu Generalnego w składzie MON z jednoczesnym podporządkowaniem Ministrowi Obrony Narodowej,
- jasnych regulacji i kultury wojskowej gwarantujących apolityczność sił zbrojnych i tym samym zakaz członkostwa w jakiegokolwiek partii politycznej,
- roli opinii publicznej w sprawach obronnych z możliwością uczestniczenia w debatach publicznych na tematy bezpieczeństwa i wymuszania na rządzie i wojsku przestrzegania przyjętych standardów i odpowiedzialności za stan obronności państwa.

Literatura na temat relacji cywilno-wojskowych w państwie jest dość rozległa, lecz składa się w większości ze studium przypadków mających miejsce w wielu krajach z różnymi systemami politycznymi. Zasadnicza część teorii o cywilno-wojskowych relacjach powstała na początku „zimnej wojny”. Jej nieustająca troska związana była z zamachami stanu, szczególnie w krajach Ameryki Łacińskiej i z wyzwaniem dotyczącym zarządzania kolosalnym establishmentem wojskowym mocarstw jądrowych, mając na myśli Stany Zjednoczone Ameryki.

Klasyczny szablon cywilno-wojskowych relacji rozwijany przez Huntingtona i Morris Junowitz, opisuje wzajemne stosunki, jako dogłębnie niesprzyjające i przeciwne naturze, wyrastające z leżącego u podstaw dylematu, że siła wojskowa jest wystarczająca, aby stworzyć potencjalne zagrożenie dla władz cywilnych kraju. W celu rozwiązania tego dylematu, Huntington proponował separację i szczególną autonomię sfer politycznych i wojskowych, utrzymując wojsko z dala od polityki w sprawach instytucjonalnych i ideologicznych. Zgodnie z takim rozumowaniem, Huntingtona autonomię będzie promować wojskowy profesjonalizm, który po kolei będzie okazywać neutralność polityczną wojska i tym samym respektować cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> S. Huntington, *The Soldier and the State*; M. Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Free Press, Glencoe 1960.

Po zakończeniu „zimnej wojny” gwałtownie wzrosła liczba teoretyków i praktyków ogólnie zainteresowanych definiowaniem obszaru stosunków i relacji cywilno-wojskowych w Europie, USA, a także i w Polsce. To zainteresowanie było motywowane generalnie chęcią zastąpienia despotycznego modelu prawa i rządzenia w postkomunistycznych krajach, w tym również i w Polsce, z jednoczesną zmianą na model demokratyczny roli sił zbrojnych w demokratycznym systemie.

### **Polityczne struktury i ramy legislacyjne**

Polska w swojej historii doświadczyła panowania wojskowych w kilku okresach. W okresie międzywojennym po przewrocie majowym w 1926 roku, Polska była rządzona przez Rząd Pułkowników, a od 1981 roku, w wyniku wprowadzenia Stanu Wojennego przez Wojskową Radę Ocalenia Narodowego. Mimo historycznych doświadczeń i mimo faktu, że system komunistyczny ostatecznie upadł w 1989 roku, proces reform w sprawach kontroli Sił Zbrojnych był bardzo trudny. Trudności były potęgowane faktem, że odejście od systemu komunistycznego w Polsce miało miejsce wcześniej niż w pozostałych krajach Europy Wschodniej. Zabrakło zatem wzorców i przykładów do naśladowania. Pomimo tego, ówcześni politycy, a wraz z nimi kadra dowódcza Wojska Polskiego, wspólnie akceptowali ideę demokratycznej, cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Pomimo wspomnianych trudności, politycy przeprowadzili kilka ważnych reform o legislacyjnym i administracyjnym znaczeniu. Na początku wyeliminowano komunistyczny system kierowania i kontroli, w krótkim okresie między grudniem 1989 roku a kwietniem 1990, poprzez likwidację między innymi Głównego Zarządu Politycznego WP. Wojskowa Służba Wewnętrzna, która w okresie komunizmu inwigilowała i monitorowała kadre i żołnierzy LWP, została przekształcona w Wojskowe Służby Informacyjne i oddana pod kontrolę cywilną, wyraźnie przenosząc swój główny wysiłek na legalne działania w systemie obrony narodowej. Kierownictwo Sił Zbrojnych zostało odpolitycznione i wielu wysokich rangą tzw. „oficerów politycznych” zwolniono ze służby wojskowej i przeniesiono do rezerwy. Ostatecznie zreformowano system szkolenia w wojsku, wdrażając do programów kształcenia zasady prawa i demokracji, sposoby planowania, organizowania i prowadzenia operacji wojskowych. Z programów uczelni wycofano obowiązkowe nauczanie marksizmu, leninizmu oraz internacjonalizmu socjalistycznego.

Polska Doktryna Obronna<sup>9</sup> była kolejnym tematem skupiającym uwagę w procesie reform w obszarze obronności Rzeczypospolitej. Pod koniec 1990 roku ówcze-

---

<sup>9</sup> S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach...*, dz. cyt., s. 21.

sny Prezydent RP Wojciech Jaruzelski podpisał postanowienie dotyczące zmiany Doktryny Obronnej, które zostało zatwierdzone przez Komitet Obrony Państwa. Wymienione postanowienie Prezydenta było pierwszym dokumentem o historycznym znaczeniu, ponieważ nakazywało przeorientować polską doktrynę obronną i wskazywało kierunki przemian:

- obronny charakter doktryny,
- zmniejszenie liczebności Sił Zbrojnych,
- redyslokację jednostek wojskowych,
- przeorientowanie stosunków międzynarodowych na współpracę z Siłami Zbrojnymi Europy Zachodniej,
- znaczne ograniczenie wydatków na obronę.

Ponadto, demokratycznie wybrany Parlament pod koniec 1990 roku zatwierdził prawo ustanawiające zarządzanie systemem ochrony granic państwowych<sup>10</sup> z jednoczesnym zlikwidowaniem Wojsk Obrony Pogranicza i utworzeniem Straży Granicznej<sup>11</sup>. Nowe prawo zwolniło Siły Zbrojne z odpowiedzialności ochrony granic państwowych w czasie pokoju. Ustanowione prawo było jednym z ważnych kroków do zapoczątkowania demokratycznego systemu nadzoru nad polskim systemem bezpieczeństwa.

Dalsza kodyfikacja systemu polskiej demokratycznej kontroli i nadzoru nad wojskiem została uruchomiona i przyspieszona poprzez aspiracje Polski do wstąpienia do NATO i dołączenia naszego kraju do Programu Partnerstwo dla Pokoju w 1994 roku. Prace nad systemem demokratycznej, cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi kontynuowano w czasie prac nad nową konstytucją. Przyjęcie nowej Konstytucji RP w kwietniu 1997 roku spowodowało ostateczne uregulowanie kwestii cywilnej, demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP. Konstytucja podkreśla wyraźnie zasadę politycznej neutralności Sił Zbrojnych, wskazując, że Siły Zbrojne są obiektem cywilnej, demokratycznej kontroli<sup>12</sup>. Dowodzi to, że głównym zadaniem Sił Zbrojnych jest obrona niepodległości kraju, niepodzielności jego terytorium, jak również bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic<sup>13</sup>. Ustawa zasadnicza potwierdza posłuszeństwo Sił Zbrojnych wobec Prezydenta,

---

<sup>10</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. o *ochronie granicy państwowej* (Dz. U. z 1990 r., Nr 78, poz. 461).

<sup>11</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej* (Dz. U. z 1990 r., Nr 78, poz. 462).

<sup>12</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 26 ust. 2).

<sup>13</sup> Tamże, art. 26 ust. 1.



rządu i Parlamentu. Określa podział dwóch głównych egzekutorów władzy nad Siłami Zbrojnymi: Prezydenta jako strażnika niezależności i bezpieczeństwa kraju, jedności i niepodzielności terytorialnej<sup>14</sup> oraz Rady Ministrów, która odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, jak również bezpieczeństwo zewnętrzne państwa<sup>15</sup>. Istotnie, nowa Konstytucja określa rolę Prezydenta, jako centrum części władzy państwa. Prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych<sup>16</sup>, wyznacza generałów na stanowiska Szefa Sztabu Generalnego WP i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych<sup>17</sup>. W czasie pokoju Prezydent sprawuje nadzór nad Siłami Zbrojnymi poprzez cywilnego Ministra Obrony Narodowej<sup>18</sup>. Na czas wojny wyznacza Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych<sup>19</sup>. Ponadto, Prezydent spełnia jeszcze inne funkcje w stosunku do Sił Zbrojnych i Obrony Narodowej. W oparciu o Konstytucję RP:

- czuwa i troszczy się o niepodległość, bezpieczeństwo, integralność i niepodzielność terytorium państwa,
- zwołuje radę Bezpieczeństwa Narodowego, jako ciało doradcze w sprawach obrony i bezpieczeństwa,
- decyduje, na wniosek Premiera o rozpoczęciu mobilizacji w wypadku zagrożenia zewnętrznego,
- ustanawia Radę Gabinetową z Rady Ministrów i osobiście jej przewodniczy, aby rozpatrywać ważne sprawy państwowe z uwzględnieniem różnych opinii,
- wyznacza główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych z uwzględnieniem ich przygotowania do wykonywania zadań obrony kraju,
- koordynuje prace nad przygotowaniem Strategii Obronnej.

W tym samym okresie, nowa ustawa zasadnicza usuwa specjalne restrykcje wobec prerogatyw Premiera związanych z ograniczeniem jego roli w sprawie powoływania ministrów: obrony, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, które wcześniej musiały być konsultowane z Prezydentem. Konstytucja przekazuje uprawnienia prezydenckie związane ze sprawami bezpieczeństwa do Rady Ministrów<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Tamże, art. 126 ust. 2.

<sup>15</sup> Tamże, art. 146 ust. 7, 8, 11.

<sup>16</sup> Tamże, art. 134 ust.1; ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301, art. 10).

<sup>17</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. ..., dz. cyt., art. 143 ust. 3.

<sup>18</sup> Tamże, art. 134 ust. 2; art. 143 ust. 3.

<sup>19</sup> Tamże, art. 134 ust. 4.

<sup>20</sup> Tamże, art. 154 ust. 1.

Dodatkowo w obszarze cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi bardzo ważną rolę odgrywa Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy dla Prezydenta. W jej skład wchodzi obecnie:

1. Prezydent,
2. Premier,
3. Marszałkowie: Sejmu i Senatu,
4. Minister Obrony Narodowej,
5. Minister Spraw Wewnętrznych,
6. Minister Finansów,
7. Minister Spraw Zagranicznych,
8. Prezes Banku Narodowego,
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Konstytucja upoważnia Prezydenta na wniosek Rady Ministrów do wprowadzenia dwóch nadzwyczajnych stanów w państwie z poszanowaniem władzy konstytucyjnej<sup>21</sup>:

- Stan wojenny – ogłoszony przez Prezydenta w wypadku zagrożenia zewnętrznego, agresji lub wypełnienia zobowiązań międzynarodowych do wspólnej obrony przed agresją – na wniosek Rady Ministrów<sup>22</sup>.
- Stan wyjątkowy – wprowadzany przez Prezydenta w sytuacji zagrożenia Konstytucji, bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwa wewnętrznego – również na wniosek Rady Ministrów<sup>23</sup>.

Wymienione wyżej dwie sytuacje są konstytucyjnie nadzorowane i kontrolowane przez parlament. Sejm, może także uchylać postanowienia ustanowione przez Prezydenta w czasie stanu wojennego. Przedstawione powyżej dwie ważne sprawy wymagały legislacyjnych zmian, aby wyspecyfikować i spowodować przejrzystość transformacji polskiego systemu obronnego i określić kompetencje dla trzech strategicznych graczy na tym polu: Prezydenta RP, Premiera i Sejmu. Do nich należy:

- podział odpowiedzialności między Radą Ministrów i Prezydentem RP,
- określenie znaczenia funkcjonalnych terminów: „ nadzór nad siłami zbrojnymi”- które realizuje Prezydent i generalne kierownictwo w obszarze polityki obronnej realizowanej przez Rząd,

---

<sup>21</sup> Tamże, art. 228.

<sup>22</sup> Tamże, art. 229.

<sup>23</sup> Tamże, art. 230.

- określenie czynności i współzależności między organami państwowymi na czas pokoju, stanu wyjątkowego i stanu wojennego<sup>24</sup>,
- określenie obowiązków i podporządkowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny<sup>25</sup>.

W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku wyżej wymienione zagadnienia zostały uregulowane przez ustawodawcę. Główną regulacją prawną, która ustala rolę Ministra Obrony Narodowej jest ustawa o Ministrze Obrony Narodowej przyjęta przez Sejm w 1995 roku<sup>26</sup>. Ustawa ustanawia osobę Ministra Obrony Narodowej, który w pełni sprawuje kontrolę systemu obronnego i całkowicie obejmuje kontrolą Sztab Generalny WP. W efekcie, ustawa obarcza Ministra Obrony Narodowej odpowiedzialnością za wszelkie sprawy wojska między innymi: zarządzanie zasobami osobowymi, nadzorowanie działań Żandarmerii Wojskowej, administrowanie sprawami zabezpieczenia materiałowo-technicznego Sił Zbrojnych i zarządzanie budżetem MON. Konstytucja RP i wyżej wymienione ustawy zakończyły egzystencję dualizmu cywilnych i wojskowych struktur władzy wewnątrz Ministerstwa Obrony Narodowej. Spowodowało to ostateczne ustalenie zakresu działania Ministra Obrony Narodowej wobec Sił Zbrojnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu, cywilny minister kieruje wszystkimi sprawami obronnymi. W tej sytuacji Sztab Generalny WP stał się integralną częścią Ministerstwa Obrony Narodowej. Zatem, Szef Sztabu Generalnego, dowódca Sił Zbrojnych w czasie pokoju i dowódca rodzajów Sił Zbrojnych, zostali podporządkowani bezpośrednio ministrowi.

Ówczesne wojskowe służby specjalne (wywiad wojskowy i Wewnętrzna Służba Wojskowa – kontrwywiad) oraz Akademia Obrony Narodowej, także zostały oddane pod nadzór Ministra Obrony Narodowej. Dla oficerów w służbie czynnej, decyzje Ministra Obrony Narodowej mają moc rozkazu wojskowego. Odpowiedzialność za kontakty z Sejmem i Senatem została przydzielona zastępcy Ministra Obrony Narodowej. Rzeczywiście, w tym przypadku występują namacalne dowody na to, że polski parlament jest aktywnym i efektywnym uczestnikiem w trwałym i solidnym procesie egzekwowania decyzji w sprawach obronnych. Zasadniczą rolę w rozwiązywaniu tych spraw odgrywają Sejmowa i Senacka Komisja Obrony Narodowej. Poczucie odpowiedzialności parlamentarzystów za sprawy dotyczące obronności

---

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 9, 10, 11, 12, 14, (Dz. U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301).

<sup>25</sup> Tamże, art. 16, 17.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz. U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56).

i Sił Zbrojnych, spowodowało konieczność edukowania ich w sprawach związanych z bezpieczeństwem, tak, aby stali się realnymi i efektywnymi współpracownikami dla wojskowych.

Prawo dotyczące obowiązków Ministra Obrony również zostało zreformowane, a ponadto wymogło przeprowadzenie zasadniczych zmian w samej strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej. Wiele zbędnych i pokrywających się wzajemnie komponentów wewnątrz ministerstwa zostało zlikwidowanych całkowicie lub połączonych z innymi jednostkami administracyjnymi ministerstwa. Ministerstwo, które wcześniej składało się z 52 jednostek organizacyjnych, zostało zredukowane do 32 departamentów, biur i sekcji.

Następna, znacząca reforma spowodowana legislacyjnymi metodami Sejmu, dotyczyła reorganizacji najwyższych struktur dowódczych, łączne z utworzeniem nowego Dowództwa Wojsk Lądowych, a następnie wyjęciem tego dowództwa z podporządkowania Sztabu Generalnego WP.

Ówczesny parlament przyjął ustawy regulujące funkcjonowanie Wojskowych Służb Informacyjnych, Żandarmerii Wojskowej, Obrony Cywilnej i przemysłu obronnego. Zatem, można podsumować, że polskie Siły Zbrojne zostały zasadniczo zreformowane. W 1989 roku Siły Zbrojne liczące 412 000 żołnierzy zostały zredukowane do 240 000 tysięcy. Utworzono czwarty okręg wojskowy w Krakowie, realizując w ten sposób politykę państwa polskiego w zakresie obrony okrężnej Polski. Wojska Lądowe, aby sprostać wymogom NATO, zmieniły struktury na szczeblu dywizji przechodząc ze struktur pułkowych na struktury brygadowe. Ponadto, zmieniono kilka wymagań operacyjnych mających ofensywny charakter np.; przekształcenie brygad przeprawowych, które miały swoje olbrzymie znaczenie w doktrynie ofensywnej Układu Warszawskiego na jednostki otrzymujące zadania operacyjne w stosunku do potrzeb obronnych Polski w tym czasie. Restrukturyzację Wojska Polskiego realizowano bazując na kilku kluczowych dokumentach. Pierwszym z nich był raport przygotowany przez międzyresortową komisję w Sprawie Reform Obrony Narodowej w 1991 roku. Dwa inne dokumenty o znaczeniu strategicznym zostały opublikowane w 1992 roku<sup>27</sup>:

1. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa.
2. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej.

Oba dokumenty tworzyły ramy dla Polskiej Polityki Obronnej oraz Polityki Bezpieczeństwa i zapoczątkowały proces opracowania kolejnych strategii bezpieczeństwa narodowego RP wraz ze Strategią Obronności Rzeczypospolitej Polskiej

---

<sup>27</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Naukowej, Warszawa 2011, s. 281.

z 2009 roku<sup>28</sup>. Dodatkowo, transformacja Sił Zbrojnych RP rozpoczęła się zgodnie z przyjętym po raz pierwszy piętnastoletnim programem, zwanym „Ramowym Programem Rozwoju Sił Zbrojnych na lata 1998-2012”. Program został zatwierdzony przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej we wrześniu 1997 roku. Celem tego planu była modernizacja Sił Zbrojnych RP. Głównymi obszarami transformacji SZ RP, zgodnie z programem „Armia 2012”, było utworzenie małych, mobilnych, bardziej profesjonalnych i tańszych Sił Zbrojnych na wyższym poziomie operacyjnej gotowości, do działania w składzie Sił Szybkiego Reagowania, z jednoczesną reformą systemu obrony powietrznej. Kolejnym, bardzo ważnym wydarzeniem dla wojska było przyjęcie przez polski parlament ustawy zapewniającej planowanie i realizację modernizacji technicznej, poprzez zapewnienie stałego finansowania tego procesu<sup>29</sup>.

### Relacje cywilno-wojskowe

Jednym z aspektów cywilnej kontroli, który jest wspólny dla wszystkich demokracji jest potrzeba informowania społeczeństwa o narodowej debacie w sprawach obronnych. Leżący u podstaw wymóg jest wystarczającym do tworzenia dużej ilości ekspertów w sprawach bezpieczeństwa narodowego i obrony, wewnątrz Sił Zbrojnych i rządu, który może katalizować dyskusję w sprawach obronnych – w mediach i na poziomie narodowym. Eksperti są narzędziem w dostarczaniu niezależnych rad dla parlamentarzystów i Ministra Obrony Narodowej, aby wspomóc ich w realizacji polityki bezpieczeństwa i badać szczegółowo budżet obrony, zwłaszcza zasadność wydawania środków finansowych. W Polsce oczekuje się, aby debaty w sprawach obronnych były prowadzone merytorycznie. Aby takie debaty miały miejsce, należałoby zadbać o to, żeby do departamentów MON rekrutować pracowników legitymujących się wykształceniem związanym z bezpieczeństwem narodowym. Obecnie kariera w MON dla młodych, dobrze wykształconych pracowników nie jest atrakcyjna z powodów finansowych oraz częstych zmian personalnych na bardzo ważnych stanowiskach. Poza tym, byłoby celowym, aby cywilnych kandydatów przygotowywać właściwie do współpracy z profesjonalnie działającymi partnerami w mundurach. Co za tym idzie, cywilno-wojskowe relacje są postrzegane i interpretowane przez wielu ekspertów i praktyków z perspektywy zawężonej do cywilno-wojskowej

<sup>28</sup> Tamże, s. 283, 284, 286, 289.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o *przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* (Dz. U. z 2001 r., Nr 76, poz. 804).

kontroli, sprowadzanej raczej do tego, aby kontrolować niż współpracować z Siłami Zbrojnymi w tworzeniu efektywnego demokratycznego porządku i integrowaniu wysiłków na rzecz bezpieczeństwa narodowego i polityki obronnej. Ze względu na profesjonalne przygotowanie wojskowych, byłoby celowym zapewnienie szkoleń na temat strategii bezpieczeństwa dla pracowników cywilnych zatrudnionych w departamentach MON i parlamentarzystów, podczas których zdobywaliby wiedzę o strukturach wojskowych, systemie szkolenia, regulacjach prawnych, o planowaniu obronnym, zakupach uzbrojenia po to, aby móc angażować się konstruktywnie w dyskusje z wojskowymi.

Tak więc, należałoby podjąć konkretne działania w tym obszarze, w celu angażowania w sprawy bezpieczeństwa narodowego bardzo dobrze przygotowanych pracowników nie tylko w MON, ale i w innych resortach i w strukturach administracji państwowej. Tak długo, jak wojskowe ekspertyzy pozostaną w rękach wojskowych czynnych zawodowo i emerytowanych generałów i oficerów, tak długo trudno będzie przekonać dowódców strategicznych i ich podwładnych, aby poważnie traktować ekspertyzy i propozycje wypracowane przez osoby niezależne, w większości nieposiadające profesjonalnego przygotowania i uprawnień decyzyjnych. Taka sytuacja tworzy klimat trudnej współpracy pracowników cywilnych z wojskowymi. Pomimo wysokiego prestiżu wojska w społeczeństwie, w Polsce nigdy nie odważono się na szeroką publiczną debatę nad sprawami obronności. Częścią tego problemu jest brak fachowego przygotowania wyższych oficerów do współpracy z mediami. Jednocześnie, deficyt ekspertów wśród dziennikarzy jest przeszkodą w rzetelnym i bezstronnym informowaniu o stanie i potrzebach cywilno-wojskowych relacji. W rezultacie, media negatywnie nastawione do spraw wojskowych starają się kłaść nacisk na wszelkiego rodzaju patologie, jednocześnie informując społeczeństwo o rzekomych prerogatywach dla żołnierzy. W prasie dawało się zauważyć brak informacji o trudnościach finansowych i socjalnych rodzin wojskowych, a także dyskusji o implikacjach obecnej polityki obronnej i budżecie MON. Tylko nieznaczna część mediów starała się przedstawiać sprawy obronne wynikające z expose rządzących, głównie wspierające oficjalną politykę bezpieczeństwa, gdzie dobrym przykładem było wsparcie mediów dla polityki rządu polskiego w sprawie wstąpienia Polski do NATO.

### **Podsumowanie**

Wysiłki wszystkich sił politycznych nowej, demokratycznej Polski stworzyły dobrze funkcjonujący system demokratycznego i politycznego nadzoru nad Siłami RP. System jest usankcjonowany zapisami w Konstytucji RP i w wielu ustawach,

które są zgodne z ustawą zasadniczą. Tak przyjęte i usankcjonowane rozwiązania umożliwiają funkcjonowanie i rozwój Sił Zbrojnych RP na potrzeby systemu obronnego Polski i zapewniają realizację zadań w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Rozwiązania systemu nadzoru nad Siłami Zbrojnymi RP przyjęte w ostatnim dziesięcioleciu sprawdzają się w pełni.

Dobrodziejstwem cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP jest przyjęty przez parlament system stałego finansowania sił zbrojnych, który umożliwia w sposób planowy – w długiej perspektywie czasu – rozwój i ich modernizację.

Doskonałym przykładem roli Parlamentu, Prezydenta i rządu RP wobec sił zbrojnych, są wspólne prace nad zmianą systemu dowodzenia nimi w czasie pokoju i przygotowania tego systemu na czas stanu wyjątkowego i wojny.

Sprawność systemu potwierdziły podjęte działania w przeszłości wobec kilku wyższych dowódców Wojska Polskiego nie respektujących w pełni zasad cywilnej kontroli nad wojskiem. Dla przypomnienia, w ostatnim dwudziestolecu kilku flagowych oficerów odważyło się publicznie skrytykować Ministra Obrony Narodowej, polityków i wyższych dowódców WP, występując, jakby się mogło wydawać, w obronie interesów Sił Zbrojnych. Zdecydowane reakcje parlamentarzystów, Prezydenta, Ministra Obrony Narodowej, z udziałem Szefa Sztabu Generalnego WP, przyczyniły się do zaniechania takich praktyk, pokazując sprawność przyjętych rozwiązań systemowych w obszarze cywilnej, demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w RP.

\*\*\*

## **CIVIL AND DEMOCRATIC CONTROL OVER THE ARMED FORCES OF THE REPUBLIC OF POLAND**

### **SUMMARY**

*The purpose of this study refers to the presentation of the civil and democratic aspects of the control over armed forces of the Republic of Poland as well as the course of its establishing in Poland in the period of political and social transformations in Poland launched in 1989 and with regard to new geopolitical determinants appearing in the Central and Eastern Europe. The authorities of Poland at this time perfectly evaluated the strategic situation concerning the security around our country and undertook activate efforts to introduce it into the western security structures. It was perfectly known that it was necessary to carry out reforms with regard to the whole security system of Poland which at this time did not meet democratic requirements binding placed for NATO members. One of an urgent requirement referred to the restructuring*

*of the armed forces of the Republic of Poland with a simultaneous establishing of a civilian, democratic control over them. This study refers to examples of civilian, democratic control over the army prepared and presented by numerous Western thinkers and publicists dealing with the above mentioned themes during that period. It shall be stated that at the beginning of the transformations within that area member countries of the Warsaw Pact had no sufficient experience. A further part of the study presents efforts of political factors of Poland undertaken to establish a civilian democratic control over armed forces and to lead the army through a difficult and complicated process of restructuring. The conclusion presents the need to enhance the civil and military cooperation which exerts a considerable impact on the manner of the operation of armed forces and informing of the society about defense matters.*

### **Bibliografia**

- Bland D., *A Unified Theory of Civil – Military Relations*, „Armed Forces and Society”, 1999.
- Cottey A., Edmonds T., Fores A., *Democracy Control of the Military in Post – Communist Europe*, Hampshire–New York 2002.
- Juszczak A., *Ewolucja strategii NATO*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 3, Warszawa 2009.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Kohn R., *How Democracy Controls the Military*, „Journal of Democracy” 1997.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Kwartalnik Bellona” 2012, nr 21, Warszawa 2012.
- Ustawa z 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej* (Dz. U. z 1990 r., Nr 78, poz. 461).
- Ustawa z 12 października 1990 r. *o straży granicznej* (Dz. U. z 1990 r., Nr 78, poz. 462).
- Ustawa z 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz. U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56).
- Ustawa z 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* (Dz. U. z 2001 r., Nr 76, poz. 804).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301).