

Andrzej Ostas

Akademickie Centrum Analiz Strategicznych
Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie
a.ostas@akademia.mil.pl

Armia do obrony czy do zmiany – dylematy suwerenności strategicznej Polski. Zrobimy to, czy będziemy tylko o tym rozmawiać?

Streszczenie

Zmiana systemu obronnego wprowadzona w Polsce w 2022 roku opiera się na zapisach nieaktualnej strategii, a przede wszystkim nie wnosi efektu synergii. Ostatnie zmiany prawa ukierunkowano na wybrane skutki, a nie na przyczyny, dlatego nie udało się uzyskać przełomowych zdolności ani też optymalnego poziomu mobilizacji czy wzmocnienia potencjału narodowego.

Cel zmian systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej to osiągnięcie takiego zorganizowania, czyli połączenia systemów, zdolności i procesów (państwa oraz wspólnoty społecznej), żeby docho- dziło do wzmocnienia państwa oraz wzrostu odporności społecznej w procesie sterowania i realizacji strategii.

Zmiana zasad dotyczących organizacji systemu obronnego okazała się nieprzygotowana, a w okresie przejściowym przyczyniła się do obniżenia zdolności (efekt zmiany). Nie powoduje też optymalnej kumulacji zasobów obronnych ani nie buduje ekosystemu rozwoju, a także obrony Polski (patrz: samowystarczalność, odtwarzanie rezerw, rozwój własnych zdolności). Wprowadzenie nowej ustawy dotyczącej obrony cywilnej utrzymuje brak systemowego połączenia funkcji (i w czasie) z działaniem SZ RP, rozwiązaniami określonymi dla stanów nadzwyczajnych, sytuacji (nie stanów) kryzysowych i wojny.

Za nieuzasadnione należy uznać także dalsze powiększanie zadań, odpowiedzialności i wprowadzanie nowych form działania SZ RP w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (w tzw. wspieraniu) – przy każdej okazji oraz alokacji niewystarczających i traconych bezpowrotnie zasobów.

Słowa kluczowe:

siły zbrojne, obronność, bezpieczeństwo, suwerenność

Wstęp

Postęp cywilizacyjny oraz zmiana (w każdej dziedzinie) były i są możliwe, ponieważ ludzie odkrywają nowe lub naśladują istniejące rozwiązania (kopiowanie) i wprowadzają innowacje. Dawniej postęp był efektem ciężkiej pracy, talentu lub przypadku albo przymusowego wdrożenia (podboje; projekcja *soft power*), ale także efektem skoku polegającego na wdrażaniu rozwiązań (nowych, podpatrzonych lub po prostu skradzionych). Czas od zawsze był najważniejszy, ale czas dobrobytu i rozwoju był i jest nadal zależny od śmiałych decyzji oraz głównych czynników determinujących takich, jak: inwestycje, organizacja, sposób zarządzania i podróże (kupców, odkrywców, władców), czy wreszcie wojny i kradzieże (łupy wojny lub z ukrycia). Pomysły i innowacje przywożone z podróży służbowych kumulowały kapitał i były wchłaniane przez ludzi, idee i nowe techniki czy technologie – w czasie. Mądrzy władcy, przywódcy rozumieli znaczenie świadomości i rozwoju, dlatego w ramach kumulacji zdolności wdrażali zmiany, sponsorowali projekty nauki, wiedzy i świadomości. Żeby postęp i rozwój były trwałe, skupiano się na tworzeniu samowystarczalnego ekosystemu państwowego lub narodowego. Kultury, narody, państwa łączyły dane wejściowe, tj.: wynalazki, odkrycia, patenty, a także modele: kupione, skradzione lub skopiowane, z własnymi modyfikacjami, stąd powstawały rozwiązania dostosowane do lokalnych uwarunkowań i aktualnej, a najlepiej przyszłej sytuacji bezpieczeństwa.

Do rozwoju i postępu niezbędne były i są warunki, które je zapewnią. Ludzie, narody i państwa muszą mieć, tzn. stworzyć możliwość: wolności badań, odkrywania i testowania innowacji, wdrażania nowych lub sprawdzonych rozwiązań, ale także wolności słowa, dostępu do kapitału i rynku ograniczonego przez rządy prawa, zasady podziału pracy i uczciwej płacy (na poziomie zarówno jednostki, jak i państw). Innowacje (jak AI czy zdalne użycie broni śmiertelnej) są kosztowne i kontrowersyjne, a wyniki projektów badawczych niepewne.

Zasadniczym motywatorem aktywności ludzi w każdym czasie (pokoju, kryzysu, wojny) jest chęć uwolnienia się od zależności (od kogokolwiek i czegookolwiek), potrzeba uniknięcia ograniczeń lub niedostatku. Ciężka praca, nacisk na edukację oraz badania i rozwój wymagają czasu i nakładów, poświęcenia zasobów, których brakuje i mogłyby zaspokajać inne ważne potrzeby.

Jednakże etos pracy u podstaw jest istotny, bo każde działanie wymaga posiadania podstawowych punktów odniesienia (w każdej dziedzinie) i akceptacji wynikającej ze zrozumienia.

Konkurencja i wyścig w rozwoju (gospodarczym, technologicznym i inne, np. eksploracji kosmosu) stworzyły elity krajów, narodów, które bardziej skorzystały z postępu, kumulacji kapitału i posiadanych zasobów, a wykluczyły tych, którzy nie mieli takich możliwości, zdolności lub, najważniejszego, woli zmian. Agresja narodów czy państw jest efektem własnych deficytów (jak brak zdolności autonomicznych lub odstraszania) oraz efektem przyciągania tych, którym nie udało się osiągnąć sukcesu i nie mają perspektyw, a widzą za płotem bezpieczny świat i szanse na własny (!) rozwój. Brak bezpieczeństwa powoduje poszukiwanie stabilności i przewidywalności, dlatego tak istotne jest, żeby adaptacja i rozwój powiększały pole rozwoju i zabezpieczały interesy jednostki, wspólnoty i państwa.

Wydaje się, że kończy się epoka zapoczątkowana przez rewolucję przemysłową, utrwalona przez liberalny porządek świata ustanowiony po II wojnie światowej. Proces redefinicji porządku światowego już teraz wpływa na stabilność, przyszłość narodów i państw, choć jego zakończenie nie jest znane. Najważniejsze jest, żeby nie dopuścić do anarchii i ograniczać skutki chaosu wprowadzanego przez aktywność głównych podmiotów (państwa, sojusze, koncerny, oligarchie XXI w. i narody, np. palestyński) światowej polityki i gospodarki.

Najprostszą odpowiedzią jest dążenie do samowystarczalności i autonomii oraz gospodarka obiegu zamkniętego, lecz ograniczenia powodują powstawanie coraz to nowych stref sporu, a skutki zmian klimatu tworzą nieprzewidywalne fale, które mogą powrócić i zagrozić nam w najbardziej nieoczekiwanym momencie.

Do przeciwdziałania zniszczeniu z zewnątrz lub anarchii najważniejsze jest wewnętrzne przygotowanie państwa i jego aparatu, także organizacyjne (nie tylko techniczne, technologiczne czy w skali). Zmiana organizacji państwa w zakresie bezpieczeństwa jest niezbędna, ale wymaga optymalizacji administracji całego państwa. Redukcja poziomów blokujących sprawność, czy to w armii, w procesach gospodarczych (koncesje; certyfikaty) czy projektach strategicznych (plany, programy) jest zadaniem ciągłym i aktualnym. Wielkiej odwagi, odpowiedzialności, ale przede wszystkim inicjatywy wymaga podjęcie decyzji o kierunkach, zakresie i zasięgu zmian. Trzeba szerzej rozumieć,

że czas jest krytycznym miernikiem i nieubłagane rozlicza wszystkich, także z bezpieczeństwa naszej przyszłości. Mamy przewagę nad wcześniejszymi złotymi czasami, ponieważ możemy uczyć się na sukcesach i błędach przeszłości. Wiemy, co powinniśmy zrobić, żeby spróbować na nowo, dać nadzieję, poczucie dumy i patriotyzmu, a przede wszystkim perspektywę trwania narodu i państwa. Odwagi, i tylko tego, i aż tego trzeba dla bezpiecznej przyszłości kolejnego pokolenia, wspólnoty narodu i państwa, dlatego dziś dyskutujemy jak zorganizować naszą przyszłość przez działanie tu i teraz.

Negatywne trendy bezpieczeństwa tworzą dziś niestabilność, którą charakteryzuje tendencja do zaostrzania, a nie, jak dawniej, do wygaszania. Taki mamy klimat (nie tylko politycznie), dlatego najważniejszym zadaniem jest dziś projekcja przyszłości przez określanie scenariuszy rozwoju sytuacji. Tylko na podstawie prawdopodobnych scenariuszy będzie możliwe planowanie i przygotowanie w ramach systemowej adaptacji. Sama modernizacja techniczna nie jest czynnikiem wystarczającym w procesie poprawy efektywności, dlatego konieczne są zmiany organizacyjne. O tym musimy rozmawiać, dyskutować i wybrać rozwiązania najbardziej efektywne, wskazać cele i wykonywać realne programy, wzmacniać siebie, a nie konkurentów.

Środowisko i warunki bezpieczeństwa w pierwszej połowie XXI wieku

Wysoki poziom emocji i napięcia wynikające z globalnej niepewności (efekt oddziaływania Chin, Rosji i Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także zmian klimatu i ograniczania dostępu do wody), rewizji zasad i zerwania zaufania nie sprzyjają bezpieczeństwu, ani też poczuciu bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone Ameryki po okresie niepewności po objęciu urzędu przez prezydenta Donalda Trumpa znów stały się przewidywalne w swojej nieprzewidywalności. Dzisiejszy Pax Americana to biznesowa zasada: maksymalizujemy zyski i tniemy koszty. Nowa polityka Waszyngtonu, wdrożona zapewne w celu globalnej konkurencji z Chinami i Rosją, wymusza i tworzy nowe relacje, które wymagają jednocześnie rewizji kwestii zasadniczych, dotyczących: wartości, interesów narodowych i międzynarodowych. Taki stan, być może przejściowo, wzmacnia niepewność i multiplikuje ryzyka, które są szczególnie odczuwalne w państwach niezdolnych do samodzielnego trwania lub połączenia (z innymi państwami, sojuszami).

Polska koncentrowała dotychczas swoją politykę bezpieczeństwa na Stanach Zjednoczonych, skupiała się na strategicznym i długofalowym ograniczaniu wpływów państw nam wrogich, także przez działanie w Unii Europejskiej (UE). Proces poprawy efektywności i optymalizacji wymaga nowego, bardziej efektywnego zorganizowania państwa i armii jako gwarantów trwania i przetrwania narodowego.

W świecie, w którym siła zastępuje zasady, sprawiedliwość i solidarność, proporcjonalność nie okazała się właściwym rozwiązaniem. W sytuacji nierównowagi sił i braku uznania międzynarodowych trybunałów oraz znaczenia międzynarodowej opinii społecznej zmienia się znaczenie dawnych umów i ewoluują źródła rozwoju. Siła państwa wynika z posiadania fundamentów (ludność, kultura, terytorium, zasoby geologiczne, położenie geograficzne i geopolityczne, klimat itd.) oraz zdolności (rozumianych jako stały, ciągły proces przygotowania, i utrzymania!), które są, a nie tylko mogą być wykorzystywane autonomicznie i niezależnie od interesów konkurencji (lub sojuszników) w relacjach z innymi państwami, narodami, organizacjami, a także prywatnymi koncernami. Siła nowoczesnego państwa jest efektem synergii gospodarczego rozwoju, stabilności procesów podstawowych (odporność), zdolności wojskowych (nie tylko sił zbrojnych), ale także gotowości rezerw, zwłaszcza rezerw osobowych i materiałowych, połączonych w uregulowaniach prawnych i programach mobilizacji, realizujących cele ustalone w aktualizowanych strategiach i politykach. Właściwe połączenie i realizację misji zapewniają rządzący, stąd tak istotne jest, żeby umiejętności przywódców (państwa, politycznych) były odpowiednie do uzyskania zgodności i poparcia, a w czasie zagrożenia egzystencjonalnego do mobilizacji i utrzymania woli społecznej.

Na marginesie dyskusji o zmianach warto podkreślić znaczenie odstraszenia. Najważniejsze dla odstraszenia było i jest nadal posiadanie zdolności do odwetu. Takie zdolności, czyli do drugiego uderzenia, przez lata zapewniały Stany Zjednoczone stabilne odstraszenie nuklearne przeciwko Związkowi Radzieckiemu. Definicję strategicznej stabilności nuklearnej przedstawił Thomas Schelling w książce pt. „*The Strategy of Conflict*”. Jego zdaniem o wzajemnym odstraszeniu stanowi nie sama równowaga, równość czy symetria, ale stabilność równowagi¹.

1 Th. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Boston 1990.

Schelling przedstawił wniosek, że mocarstwa (nuklearne) mogą osiągnąć stabilną równowagę tylko wtedy, gdy żadne z nich, uderzając jako pierwsze, nie może zniszczyć zdolności drugiego do odwetu². Był to filar amerykańskiej strategii nuklearnej, która opierała się na zasadzie, że duża część sił nuklearnych musi być w stanie przetrwać i odpowiedzieć na każde pierwsze uderzenie przeciwnika.

Założenia te można i należy uznać za mierniki zdolności do obrony, czyli zdolność do obrony (także w konflikcie konwencjonalnym lub zagrożeniu konfliktem) istnieje, gdy spełnione są dwa wymagania:

- 1) posiadanie zdolności do przetrwania pierwszego uderzenia przeciwnika;
- 2) posiadanie zdolności odpowiedzi na każde pierwsze uderzenie przeciwnika.

Spełnienie powyższych wymagań jest ważne dla zdefiniowania warunków odporności i zdolności wymaganych do obrony Polski.

Zmiany w świecie nowych technologii i technik wpływu, np.: hybrydowego wpływu na państwo (albo jednostkę) z wykorzystaniem zależności gospodarczych, czy sieci społecznościowych skutkują możliwością prowadzenia wojny z całym światem. Jest to wynik koncepcji nowego imperium³ oraz skutek postępu technologicznego i bezwzględnego wykorzystania religii do celów politycznych. Powojenne dążenie do ograniczania nacjonalizmu odchodzi w niepamięć i nie stanowi klucza do rozwiązania problemów koegzystencji narodów. Łączenie poglądów z religią staje się powszechne, a zwykłe środki walki zostały uzupełnione przez potężną broń, tj. ingerencje w procesy wyborcze (prezydenckie, parlamentarne, także referenda), przy czym nadal priorytetem pozostaje powiększanie obszaru posiadanych nieruchomości czy terytorium przez zajmowanie w trakcie konfliktu bezpośredniego, także wojny lub na skutek „rewolucji” społecznej (referendum + „proklamowanie niepodległości”) albo kupowane (także nielegalnie) przez osoby lub podmioty podstawione. Połączenie państwa i wielkiego biznesu staje się kolejnym znakiem

2 Ibidem.

3 Każdy może być obywatelem imperium, np. wirtualnie, choć model zmiany zakłada, że z czasem musi dojść do fizycznej relacji i potwierdzenia lub wykluczenia (poparcia). Modele propagowane dziś to: Ruski Mir (Rosja); Pas i Szlak (Chiny); hegemon (Stany Zjednoczone), Nowa Siła (Indie), ale także imperia oligarchów nowej ery – Elon Musk i inni.

nowej ery, gdzie interesy jednostki przeważają nad interesami wspólnoty i państwa (nie tylko jednego).

Największym sukcesem aktywności głównych podmiotów stosunków międzynarodowych w ostatnich latach XX wieku okazało się skuteczne maskowanie prawdziwych celów działań, które służyły osłabianiu potencjału (państw lub sojuszy), obniżaniu gotowości do działań i pozbawianiu woli np. przez budowanie przekonania o bezsilności (m.in. przez szantaż nuklearny), i jednocześnie budowie własnych przewag. Metodyka tworzenia alternatywnej rzeczywistości, czyli przekonania ludzi albo państw o stanie, który nie wystąpił, stała się symbolem działania hybrydowego, i nie tylko Rosji. W czasach podejmowania decyzji na podstawie sondaży, które same w sobie mogą stanowić element działań hybrydowych, szczególnie trudne okazało się (i okazuje nadal) utrzymanie zaufania społecznego, a szczególnie łatwe budowanie przekonania o określonych stanach, także nieprawdziwych. Kraje i związki państw, posiadacze największego sojusznika, czyli broni atomowej, mają przewagę, którą bezwzględnie wykorzystują. Zachowanie suwerenności krajów słabszych jest możliwe, lecz wymaga tylko, i aż, właściwego połączenia zasobów, organizacji i woli działania ludzi.

Po ukształtowaniu państw opierających się na planach (strategie, polityki) czy też wynikach badań naukowych (albo pseudobadań naukowych, przedstawianych w ramach narracji) zakres aktualnych zmian w odniesieniu do obietnic (np. wyborczych) jest głównie deklaratoryjny. Okazuje się, że krytyczny jest brak instrumentów sterowania, zasad zapewniających osiągnięcie celów nadrzędnych wspólnoty, przez co następuje skupienie na tym jak kierujemy, administrujemy, a nie jak sterujemy procesem i co osiągamy. Niezbędne jest działanie według planu, ale każdy dobry plan musi być skoncentrowany na celach i interesach narodowych, a warunkiem podstawowym osiągnięcia efektów jest aktualność planów i strategii.

Niezrozumienie procesów i projektów na poziomie strategicznym okazuje się bezwzględnie krytyczne, dlatego też niezbędne jest zwrócenie uwagi na konsekwencje braku planowania strategicznego i przedkładanie interesów innych ponad podstawowe interesy narodowe (uwaga na powszechnie nieznanym i niestosowanym w Polsce art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Wspólnoty Europejskiej: „każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa”).

Wnioski z Ukrainy, czyli do jakiej wojny się szykujemy: krótkotrwałej czy długotrwałej?

Państwo i społeczeństwo ukraińskie zbliża się do kolejnego, czwartego roku wojny po inwazji Rosji. Warto zastanowić się jak to się stało, że Ukraina przetrwała, zwłaszcza w początkowym okresie obrony. Przypomnieć sobie przygotowania (do obrony i do ofensywy) i wiedzieć – albo umieć wyobrazić sobie, czy Ukraina jako państwo i ukraińska armia rzeczywiście miały samodzielnie niezbędne narzędzia do obrony, czy na czas zapadały decyzje o zorganizowaniu i czy można było lepiej, szybciej, sprawniej?

Sprawdzenie i przemyślenie tego jak zadziałały procedury, prawo i organizacja w obronie Ukrainy mogą być podstawowe do zrozumienia i uniknięcia błędów w przyszłych konfliktach.

Okazało się, że zorganizowanie (właściwe połączenie) i ustalenie narodowego systemu obrony, czyli co należy robić w czasie pokoju, a co w czasie wojny lub zagrożenia, stanowi o trwaniu oraz przetrwaniu państwa i narodu. Mimo znaczących różnic między systemami obronnymi Polski (bo +NATO) i Ukrainy można pokusić się o porównania i wnioski, których założenia mogą być przydatne do adaptacji oraz transformacji państwa i systemu obronnego Polski, w tym armii.

Najważniejsze decyzje dotyczące obrony Ukrainy odnosiły się do zachowania państwa i społeczeństwa, a w szczególności, po pierwsze – użycia sił zbrojnych, po drugie – prawnego wprowadzenia określonego stanu (operacji specjalnej, antyterrorystycznej; gotowości; mobilizacji częściowej; stanu wojennego), a po trzecie – wojennej mobilizacji zasobów państwa i uzyskania wsparcia zewnętrznego (bilateralnie lub zgodnie z umowami wielostronnymi).

Wojna Federacji Rosyjskiej z Ukrainą pokazała wrażliwość państw i punkty podatności na zakłócenia (sieć komunikacyjna, centra logistyki, węzły infrastrukturalne, systemy energetyczne, sieci łączności, a także: niepewność umów i sojuszy). Doświadczenie Ukrainy pokazuje, że ocena skuteczności przez miernik koszt–efekt okazała się i jest ostatecznie kluczowa dla osiągnięcia sukcesu (w każdym aspekcie).

Zachowanie funkcji państwa i zaufania społecznego w pierwszych chwilach pełnoskalowego ataku sił zbrojnych Rosji zdecydowały o trwaniu i przetrwaniu Ukrainy, która otrzymując istotną wielkościowo i na czas (!) pomoc logistyczno-inżynierską, tj.: systemy transportu (cywilne i wojskowe), części

zamienne systemów zasilania energią i agregaty prądowłrcze, oraz wojskową, tj.: broń indywidualną i specjalizowaną, np. polskie granatniki RPG Komar, pojazdy samobieżne artylerii (lufowej i raketowej), czołgi, systemy ochrony indywidualnej i racje żywnościowe o długim terminie przydatności, utrzymała sprawność i zdolność (niesamodzielną, co jest wskaźnikiem kierunków pożądanej adaptacji państw zagrożonych) do działania (walki i odtwarzania). Ważną rolę w obronie odegrała przy tym głębia terytorium, no i całkowicie nieoczywiste błędy armii agresora.

Przykłady z długotrwałej wojny na Ukrainie pokazały, że drony dają przewagę w uderzaniu na większe odległości, przy wyższym poziomie bezpieczeństwa operatorów, nadal jednak to artyleria, szczególnie raketowa, daje przewagę w działaniach wojsk. Oczywiście rola dronów w rozpoznaniu, namierzaniu i korekcie danych jest nieoceniona, a każde usprawnienie z pożytkiem dla bezpieczeństwa jest ważne, ale to siła rażenia połączona z manewrem i świadomością decydują o zwycięstwie. Zdolności do projekcji siły na odległość zasadniczo zmieniły planowanie i taktykę działań, nie tylko wojskowych, w każdym wymiarze i płaszczyźnie, dlatego ważna jest adaptacja państwa oraz działań i zasad prowadzenia operacji wojskowych.

Dominacja zasady koszt vs. efekt najbardziej uwidoczniła się na Ukrainie w walce powietrznej i morskiej, gdzie stosowanie tanich dronów w stosunku do drogich w zakupie i utrzymaniu systemów bojowych (statki powietrzne, okręty) pozwoliło zatrzymać atak i zdominować faktycznie przestrzeń kontrolowaną informacyjnie przez przeciwnika.

Zadania bojowych statków powietrznych, morskich, a częściowo lądowych mogą być już wykonywane w cenie: sprawnego operatora drona, laptopa, sieci łączności, cywilnej lub specjalnej platformy nośnej. Widać, że nie trzeba już posiadać wysoko zaawansowanych technologii, zapewniać kosztownego systemu szkolenia operatorów, tj. pilotów i marynarzy, oraz ponosić ryzyka wielkich strat (w skali i kosztach jednostkowych), żeby kontrolować przestrzeń walki (bez przewagi). Oszczędzanie i ochrona ludzi (żołnierzy i społeczeństwa) to największy przełom, wytyczna dla uczestników przyszłych wojen i wymaganie krytyczne względem strategii oraz wojskowego planowania operacji (w obronie i w ataku). Jednakże znaczenie małych dronów nie może być przeceniane, dlatego że wyścig miecza i tarczy jest procesem ciągłym.

Na aktualny sukces Ukrainy miało wpływ wiele czynników: od umiejętności lidera (nawet jeżeli były tylko medialne), przez sztab wspierający (międzynarodowych ekspertów na Ukrainie i państw wspierających), po błędy Rosji. System rezerw, zwłaszcza rezerw osobowych, i zasad rozwinięcia jednostek okazał się sprawny, dlatego że społeczeństwo (przede wszystkim, ale nie tylko weterani operacji wojskowej trwającej od 2014 r.) było wytrenowane i zdolne do zbrojnego przeciwstawienia się nieprzyjacielowi. Różnie zmieniała się i nadal się zmienia wola obrony ojczyzny wśród Ukraińców, ale wnioski z obserwacji tego procesu są i powinny być niezmiernie ważne dla nas, a szczególnie dla naszej armii.

Rekomendacje zmian organizacyjnych Sił Zbrojnych RP i administracji

Siły Zbrojne RP są gwarantem niepodległości Polski, a gotowość i ich zdolności są krytyczne dla obrony ojczyzny⁴. Autor niniejszego artykułu nie podejmuje szczegółowej oceny (wymagałoby to zebrania danych z właściwych komórek: KP RM, MON, MSWiA, KP RP, Kancelarii Sejmu i NIK) i skutków wprowadzenia ustawy o obronie Ojczyzny⁵, sygnalizuje jednak konieczność podjęcia kwestii zależności organizacyjnej aparatu państwa i armii oraz potrzebę poprawy efektywności przez zmianę organizacji (nie tylko wzrost wydatków, modernizacja techniczna czy dodatkowe inwestycje). Najważniejszym zagadnieniem wymagającym analizy i propozycji zmian są kwestie organizacji dowodzenia SZ RP oraz uzupełniania rezerw osobowych.

Proces transformacji systemu obronnego i obrony cywilnej (OC)⁶ RP trwa, nie został zakończony, ale też nie można dopuścić, że będzie trwał wiecznie. Aktualny stan bezpieczeństwa wymaga odpowiedzialnego podejścia, a kierowanie się interesem bezpieczeństwa państwa jest najważniejsze. Warunkiem

4 Na temat statusu Sił Zbrojnych RP zob.: A. Ostas, *Nowe rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez Siły Zbrojne RP operacji wojskowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju*, „Myśl Strategiczna” 2025, nr 1, s. 47–59; E. Tkaczyk, *Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym*, „Ius et Securitas” 2024, nr 1, s. 42–43; M. Domżański, *Call up for Professional Military Service*, „Ius et Securitas” 2024, nr 2, s. 45.

5 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655.

6 Takiego systemu nie ma.

trwania państwa i przetrwania społecznego jest właściwe zorganizowanie polegające na określeniu obowiązków i uprawnień, przygotowaniu oraz wykonywaniu zadań i osiągnięciu celów.

Możliwości zwiększenia wydajności są znane. Po pierwsze to dokapitalizowanie (trzeba mieć na to środki), po drugie – innowacje (ale trzeba mieć pomysł i cierpliwość, znaną w biznesie jako wytrwałość), a po trzecie – zmiana organizacji.

Jeżeli uznać, że lepszą drogą jest innowacja, to należy inwestować we własne zdolności: w naukę, w badania i rozwój, w promocje własnych rozwiązań. Kwestia wielkości kapitału, jaki należy inwestować, wymaga korelacji z planami rozwoju kraju i jest bardzo złożona. Sprawna organizacja wymaga zaangażowania i wykorzystania doświadczenia (własnego i innych, np. Ukrainy), ale przede wszystkim tworzenia scenariuszy bazowych, które będą podstawą do planowania i określenia wariantów.

Żeby wykorzystać doświadczenia z walk na Ukrainie i czas, jaki mamy, należy zacząć od pomysłu i propozycji zorganizowania na nowo Wojska Polskiego i uporządkowania spraw rezerw⁷, zwłaszcza osobowych. Trzeba jasno określić i powiedzieć społeczeństwu jak będą tworzone pododdziały do uzupełnień, logistyczne, medyczne, operatorów dronów itd. Tylko w ten sposób łatwiej będzie zarządzać ludźmi i sensownie ćwiczyć potrzebne SZ RP umiejętności. Jeżeli ktoś obsługuje komputery, to należy go skierować do cyberwojska, na operatora drona lub służby na stanowisku wymagającym takich umiejętności. Jeżeli ktoś pracuje na koparce, to należy go kierować i przygotować do służby w wojskach inżynieryjnych. Teraz taki podział (przydział!) według kompetencji nie działa. Opieranie się (i upieranie!) na statystyce, brak przeglądu potrzeb (potrzeby państwa i potrzeby SZ) oraz brak oceny posiadanych umiejętności rezerwisty, a jakie powinien mieć, będą skutkować i są przygotowaniem do klęski.

W czasach, gdy nawet małe podmioty (państwa, podmioty pozapaństwowe) mają zdolność projekcji siły, w obszarze i przestrzeni, które kiedyś były poza ich zasięgiem, nadal jednak to siła, masa i rezerwy decydują o zwycięstwie. Efekt zatarcia różnic (podwójne zastosowanie!) między technologiami wojskowymi i cywilnymi jest ważny w planach rozwoju gospodarczego

7 Kwestia działalności RARS wymaga odrębnej analizy.

i obrony. Dostępność półproduktów, zdolność skalowania produkcji i szybki proces prototypowania stają się najważniejsze dla osiągnięcia sukcesu. Drogę do pełnej automatyzacji (stosowanie AI) poprzedza wdrażanie systemów pół-automatycznych i rozwiązań potęgujących zdolności, np.: centaury⁸. Okazało się to najbardziej skuteczne w starciu z przeciwnikiem o konwencjonalnych zdolnościach (nawet przeważających), np. przez stosowanie jednośladów w działaniach bojowych. Zdolność do zachowania funkcji, elastyczność sił zbrojnych powinna ewoluować także w zmianie poziomów ryzyka operacji bojowych (co jest wynikiem zastosowania systemów bezzałogowych i półautomatycznych – własnych i przeciwnika), a także głębokich ukryć i maskowania.

Należy podkreślić, że zmiana jest cechą aktualnych czasów i wynika z gwałtownego, skokowego postępu, przede wszystkim technologicznego. Zmiana charakteru wojen i ich przyczyn – patrz na konflikty o wodę (Indie vs. Pakistan; Chiny vs. Indie, Etiopia vs. Egipt), prowadzą do wielu nowych ograniczeń i wyzwań. Pogłębiająca się światowa niesprawiedliwość w podziale pracy wraz z niską produktywnością (malejąca wobec wzrostu innych) oraz z nieuczciwym podziałem płacy powodują obniżenie potencjału krajów słabszych, pogłębianie wykluczenia, z jednoczesnym wzrostem dużych podmiotów, także koncernów prywatnych. Powstały ekosystem międzynarodowy premiuje skumulowany kapitał, gdzie zamiast proporcjonalności w relacjach państw (także narodów) przeważa masa i skala wpływu (zarówno ekonomicznego, jak i politycznego).

Upadek świata wartości skutkuje zwycięstwem tych, którzy wdrożyli produkcję (i sprzedaż) przez kopiowanie (odtworzenie wtórne), bez uznania praw autorskich (sprytne), przez kradzieże patentów i masowe powielanie. Połączenie bezpieczeństwa z kwestiami gospodarczymi jest faktem (patrz umowa surowcowa Ukrainy i Stanów Zjednoczonych) i jest czynnikiem przewagi. Zależność i daleko idące konsekwencje uzależnienia i utraty suwerenności gospodarczej przekładają się na podatność, suwerenność i bezpieczeństwo państw. W świecie przewagi interesów nad moralnością (prawem międzynarodowym i etyką) kierowanie się moralnością jest uznawane za poważny błąd.

8 Rozwiązania potęgujące zdolności do walki – na wzór pół człowieka, pół konia, tj. rozwiązania proste, np. stosowanie cywilnych środków transportu (rowery, motocykle, SUV, małe ciężarówki, przyczepy wielofunkcyjne), oraz skomplikowane, np.: drony, nasłuch z sieci i głośników (przeznaczonych i w telefonach).

Warunkiem sukcesu jest dziś zmiana (szybka – na czas) i adaptacja oparta na wyznaczeniu mierników i stosowaniu zasady koszt vs. efekt oraz pomiar rezultatu (mierzony zarówno wewnątrz, jak i w konkurencji). Niedoceniane jest znaczenie systemu certyfikacji (narodowe i standardy międzynarodowe), dlatego szczególnie znacznie należy nadać kwestii udziału i wpływu lub opracowanie własnych standardów.

Niezbędna jest zmiana modelu zarządzania państwem i dostosowanie do demografii (państwo coraz bardziej socjalne) oraz porządku korporacyjnego (ograniczanie zatrudnienia, zwiększenie automatyzacji, stosowanie nowych technologii i produkcji) – w ekosystemie samowystarczalnym i gospodarce obiegu zamkniętego.

Ponownego zastanowienia wymaga kwestia jawności danych i ich dostępności, co widać na przykładzie usług Google (także Yandex), które aktualizując mapy, zaciemniają dany obszar, i tym samym pokazują potencjalne wrażliwe lokalizacje (infrastruktury krytycznej lub cele wojskowe).

Istotne dla zachowania niepodległości i suwerenności państwa jest wdrożenie i utrzymanie matryc i systemów zapewniających przestrzeganie praw i wolności obywatelskich, płynne skalowanie i sterowanie produkcją (ważne: autonomia i suwerenność), a przede wszystkim stosowanie rozwiązań efektywnych, z pierwszeństwem miernika koszt–efekt. Każde inne działanie należy uznać za szkodliwe, dlatego że czas jako miernik krytyczny jest najbardziej efektywny.

Kalkulacje korzyści i kosztów osiągnięcia celów wojskowych muszą ewaluować, nie można jednak przechodzić do nowych rozwiązań z pominięciem sprawdzonych i prostych, np. schrony, linie umocnień pod- i ziemnych, nasycenie bronią o większym kalibrze lub amunicją o nowych właściwościach, przywrócenie tanich środków transportu, m.in. przyczep wielozadaniowych. Nie można marnotrawić zasobów szczególnych, np. z wycofywanych systemów uzbrojenia⁹, ważnych zwłaszcza w obronie. Nowe techniki i technologie stanowią dziś element istotnej przewagi, ale odporność i zdolność do obrony muszą być oparte na rozwiązaniach prostych, dobrej organizacji

9 Stosowane w starszych platformach bojowych układy detekcji, rozpoznania, namierzania.

i wykonywaniu podstawowych zadań celowych, które są fundamentem przetrwania społecznego, i tym samym sił zbrojnych.

W efekcie wieloletnich modyfikacji systemu obronnego i zdolności SZ RP obserwujemy dziś problem nie tylko z absorbowaniem nowych technologii wojskowych, lecz także z rezerwami osobowymi, które nieuporządkowane strukturalnie, nieodpowiednio przygotowane merytorycznie (brak zgodności z wymaganiami danego przydziału mobilizacyjnego) pochodzą z różnych systemów szkoleń. Tracimy czas przez planowanie nieskutecznego elementu – uzupełnień osobowych sił zbrojnych. Chyba nie dociera, że kierowanie rezerwistów bez przygotowania na stanowiska wymagające wiedzy i zdolności obsługi sprzętu (którego nie znają) to przepis na katastrofę. Nie pamiętamy, że „nikt nie ma ochoty iść do piechoty”. To kardynalny błąd planowania, ponieważ trudno będzie kierować rezerwy do konkretnych zadań i liczyć, że będzie to dobrze współdziałać podczas stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny.

Powrót do obowiązkowej zasadniczej służby to ostateczność, lecz utworzenie systemu szkolenia rezerw jest najważniejsze. Dobre przygotowanie wymaga wykorzystania posiadanych rezerw osobowych, dlatego należy rozważyć wprowadzenie obowiązkowego szkolenia osób (w tym kobiet, ale z zachowaniem racjonalności w kierowaniu do służby liniowej), w wieku 18–25 lat oraz zasadniczej służby wojskowej nowego wzoru, a także redefinicja zadań i funkcji obrony terytorialnej (inne niż aktualnie ma WOT).

Proces zmian organizacji systemu obronnego państwa i SZ RP powinien uwzględniać także adaptację systemów rezerw materiałowych, logistycznego oraz inżynierskiego zabezpieczenia przez utworzenie zdolności do reagowania w każdej sytuacji i czasie liczonym w godzinach, a nie w dniach. Zmiany powinny uwzględniać modułowy charakter zorganizowania (państwa i SZ RP¹⁰), gdzie każdy moduł byłby zdolny do zabezpieczenia podstawowych potrzeb własnych czasu kryzysu i reagowania na danym obszarze oraz wspierania zgrupowań reagujących (także wojskowych). Podstawową cechą takiego modułu powinna być zdolność do połączenia z modułem sąsiadującym (tak jak województwo), ale także zdolność do czasowego zabezpieczenia np. ludności ewakuowanej poza teren stałego bytowania.

10 W oparciu o np. okręgi wojskowe.

Uzasadnione jest utworzenie Korpusu Ochrony Pogranicza (KOP jako służba w MSW czy nowy rodzaj sił zbrojnych?), co powinno być powiązane z osiągnięciem zdolności do kontroli granicy (także morskiej) i obszaru przygranicznego, częściowo także pod względem wojskowym. Nowa służba ochrony granicy i obrony pogranicza – KOP, powinna dysponować elementami (np. tylko częściowo podczas dowodzenia, a bardziej w czasie kontroli, alarmowania i ograniczania ruchu przeciwnika lub indywidualnych zagrożeń granicy i w rejonie przygranicznym) systemów rozpoznania (C4ISR¹¹) i reagowania na pierwszej linii ochrony, ale także obrony (elementy systemów dowodzenia, kontroli, łączności, wywiadu, nadzoru obszarowego, w tym także kontroli przestrzeni powietrznej), które z wykorzystaniem sygnałów sensorów (na ziemi, w powietrzu, na morzu i w kosmosie) pozwolą dozorować i kontrolować obszar przygraniczny i ruch graniczny. Te zasoby razem powinny stanowić podstawę strategii, roboczo nazwanej „Tarcza”¹², której celem powinna być budowa systemu na całej granicy, z pierwszeństwem na granice Polski z Rosją, Białorusią i Ukrainą.

Należy skupić się na skali, redundancji i ciągłym wzroście własnych zdolności w zakresie systemów (głównie informatycznych, raketowych, walki radioelektronicznej) i obiektów podziemnych (do produkcji oraz do obrony i ochrony), gdyż aktualnie to one prawdopodobnie utrudniają przeciwnikowi osiągnięcie celu na Ukrainie.

Wnioski z wojny na Ukrainie pokazują, że celem głównym powinno być zbudowanie zdolności do wykorzystania technologii przełomowych i podwójnego zastosowania, dających przewagi oraz znaczny rozwój zdolności (np. precyzyjnego uderzenia na odległość). Rekomendowane jest skoncentrowanie na systemach autonomicznych, dronach oraz wdrożeniu centaurów, tj. platformy bojowej o minimalnej obsłudze operatorów, zwiększonych zdolnościach obrony i ataku, korzystających z fuzji danych (z sensorów, czujników oraz informacji od obywateli) a także technologiach energooszczędnych

11 C4ISR – skrótowiec oznaczający dowodzenie, kontrolę, komunikację, komputery (C4), wywiad, nadzór i rozpoznanie (ISR).

12 Strategia ochrony i obrony granicy ustanawiająca obszar dozoru, kontroli, ograniczenia dostępu i pierwszą linię obrony terytorium RP.

i sztucznej inteligencja¹³. Tylko nowa świadomość sytuacyjna w czasie pokoju oraz wojny pozwoli widzieć obraz (ten sam), np. zagrożeń i pola walki, z czujników z wielu domen, co znów określi zdolność do reagowania w czasie rzeczywistym.

Żadna nowa technologia nie przyniesie sukcesu, jeżeli państwo nie zapewni zdolności do przetrwania społeczeństwa w obliczu konwencjonalnych ataków o dużej skali intensywności i długotrwałym charakterze. Dlatego właśnie kryterium przeżywalności jako nowy standard musi znaleźć się w nowych programach certyfikacji inwestycji, środków pola walki, wymaganiach dotyczących zakupów czy inwestycji budowlanych.

Należy rozważyć także utworzenie strategicznego centrum monitorowania sytuacji państwa (monitorowanie bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju, w tym stanu gotowości obronnej), którego celem byłoby utrzymywanie świadomości stanu i zagrożeń bezpieczeństwa nie tylko kierownictwa państwa, lecz także kierownictwa administracji, służb (podległe MSWiA¹⁴ i specjalne¹⁵) oraz MON (SG WP i SZ RP).

W ramach optymalizacji organizacji SZ RP rekomenduję utworzyć okręgi wojskowe (OW), minimum cztery (optymalnie pięć), których granice pokrywałyby się z zasadniczymi liniami obrony stałej (wyznaczone według zasad sztuki operacyjnej, np. podział wykorzystujący naturalne zlewnie rzek). Dowódcy OW byłiby odpowiedzialni za administrację wojskową (zakres jak dawniej wojewódzkie sztaby wojskowe), przygotowanie i organizowanie wojskowej logistyki¹⁶ działań w czasie pokoju, sytuacji kryzysowej, przygotowanie do

13 Na temat sztucznej inteligencji zob.: T. Gergelewicz, *Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats*, „Ius et Securitas” 2024, nr 2, s. 71–94; C. Gaie, M. Karpiuk, A. Spaziani, *New Technologies in Public Administration*, ibidem, s. 55–60; K. Kaczmarek, M. Karpiuk, U. Soler, *The Potential Use of Artificial Intelligence in Crisis Management*, „Sicurezza, Terrorismo e Societa” 2024, nr 2, s. 141–151; K. Kaczmarek, *Sztuczna inteligencja*, [w:] *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Warszawa 2024, s. 251–252.

14 Należy wykorzystać także dane z „Biuletynu Dziennego” MSWiA i MON.

15 Zob.: Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709, art. 19; Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ibidem 2002, nr 74, poz. 676, art. 18.

16 W związku z przejściem zadań aktualnie wykonywanych przez regionalne bazy logistyki.

obrony, przygotowanie obiektów i stref obrony, logistycznego zabezpieczenia i wsparcia jednostek operacyjnych SZ RP, także dowodzenia w czasie wojny.

Zmiana powyższa powinna być powiązana ze zmianami systemu dowodzenia SZ RP, tj. powołanie jednego dowództwa operacyjnego (z przekazaniem etatów ze zlikwidowanego DG RSZ do OW) oraz zachowanie funkcji szefa Sztabu Generalnego WP.

Jako niezbędne jest także rozważenie kwestii szkolenia, dlatego na poziomie wykonawczym jest uzasadnione utworzenie ośrodków szkolenia w każdym OW (minimum po dwa). Musi zostać uregulowane zarządzanie szkoleniem, tworzenie programów szkolenia żołnierzy Wojska Polskiego, ale nie może ograniczać się wyłącznie do żołnierzy zawodowych¹⁷.

Uzasadnione jest także rozważenie utworzenia nowego organu, rangi ministra¹⁸ (bez teki albo wpisane w ustawę o działach administracji, np. właściwy w sprawach reagowania¹⁹ kryzysowego). Byłby to organ właściwy w zakresie koordynacji i reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (koordynator w sprawach reagowania w razie sytuacji kryzysowych, dziś pozostających we właściwości ministrów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, gospodarki, cyfryzacji, służb specjalnych, w zakresie odporności i współpracy cywilno-militarnej), także reprezentujący Polskę w organach UE i NATO²⁰.

Optymalne ukształtowanie struktur organizacyjnych państwa, czyli także w SZ RP, jest tak samo ważne dla suwerenności strategicznej jak stanowienie prawa, procedur oraz systemu odpowiedzialności i egzekucji obowiązków. Nie wolno zapominać, że najważniejsza w życiu i działaniu człowieka jest motywacja, czyli wola ludzi (przekonanie o konieczności, potrzeba lub przymus wewnętrzny). Odpowiedzialność klasy politycznej, liderów państwa, a także dowódców Sił Zbrojnych RP i służb bezpieczeństwa państwa to rzeczywistość,

17 Ośrodki szkolenia OW powinny być wykorzystywane na szkolenia obowiązkowe, przeszkolenie podstawowe po ukończeniu 18 roku życia (minimum jeden miesiąc wakacji – płatne) oraz w procesie doskonalenia formacji obrony terytorialnej.

18 Podlegałoby mu strategiczne centrum monitorowania sytuacji i bezpieczeństwa państwa.

19 Zarządzanie kryzysowe nie jest uznawane za system, to proces.

20 Komitet Odporności – najwyższy organ NATO ds. planowania cywilnego; Polskę reprezentuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, który nie jest organem, szef państwowej jednostki budżetowej podległej Premierowi RP.

w której nie może być mowy o interesach przeciwnych. Tylko właściwe połączenie ma sens, dlatego niezbędne jest połączenie zmiany z dostosowaniem organizacji oraz rozwiązań prawnych.

Obrona kraju to nie tylko działanie w czasie wojny, lecz także system i zdolności, które muszą być dostępne w czasie pokoju (również do reagowania na kryzysy inne niż wojna). System obronny ojczyzny powinien być SMART²¹, ale przede wszystkim zintegrowany, adaptujący się w czasie i powinien obsługiwać interesy narodowe (państwa, społeczne) w środowisku zmieniających się warunków i w różnym otoczeniu polityczno-militarnym. Niespotykana wcześniej dynamika wydarzeń i zmian o charakterze egzystencjonalnego zagrożenia Polski wymaga ewaluacji aparatu państwa, oceny aktualnych kierunków i skutków transformacji SZ RP, ale przede wszystkim zmian organizacyjnych.

Kolejne reorganizacje SZ RP po 1990 roku zmieniały ich odpowiedzialność przede wszystkim pod względem funkcjonalnym, ale także organizacyjnym. Obowiązujące do 2022 roku przepisy i rozwiązania dotyczące organizacji systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej były tworzone według potrzeb i zagrożeń – pod realia sprzed wielu lat. Tempo postępu i zakres zmian dokonanych w ciągu ostatnich lat sprawiły, że nawet tak niedawno zmieniane prawo nie przystaje już do obecnych potrzeb, sytuacji i poziomu zagrożenia.

Jak dotychczas zmiana w SZ RP skupiała się na modernizacji technicznej, ale uzyskanie efektu synergii wymaga zmian organizacyjnych, także administracji państwa. Ważne jest takie zarządzanie zmianą, żeby nie obniżać, nawet przejściowo, zasadniczych zdolności SZ RP. Zmiana jest konieczna, mimo ograniczeń prawnych, politycznych czy organizacyjnych, i nie może czekać na lepsze czasy – lepiej to już było. Zmiana organizacji, w szczególności struktur dowodzenia SZ RP, jest potrzebna przede wszystkim z powodu konieczności ograniczenia szkodnictwa (marnotrawienia zasobów), z zachowaniem rozwoju kraju i przygotowania do obrony ojczyzny. Nie możemy dopuścić, żeby terytorium Polski stało się polem bitwy i zniszczenia, jakie obserwujemy na Ukrainie. Rozwój społeczno-gospodarczy oraz budowa narodowych zdolności do przetrwania (nie tylko pierwszego uderzenia) państwa i społeczeństwa

21 SMART – akronim od ang. *Specific, Measurable, Assignable, Realistic, Time-related*.

muszą odstraszać i wymuszać jednocześnie u agresora pewność uderzenia odwetowego.

Nieobowiązująca już ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony²² obejmowała porządek ustalony ponad 50 lat temu i modyfikowany przez długie lata. Do najważniejszych aktów związanych należała ustawa o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²³. Akt ten obowiązuje i wymaga pilnych zmian, zwłaszcza w systemie kierowania i dowodzenia, a dyskusja musi uwzględniać zasady zarządzania.

Jeżeli chodzi o zmiany, to proponuję rozważyć wprowadzenie nowej zasady na czas wojny – zasady nadrzędnej roli administracji wojskowej, w każdej jednostce administracji poziomu wojewódzkiego, powiatowego²⁴ i gminnego. Wymagałoby to zmiany zadań oraz uprawnień organów administracji samorządowej (wójt, burmistrz, prezydent, marszałek) i rządowej (wojewoda, organy administracji specjalnej), a także rozważenia likwidacji poziomu pośredniego, tj. powiatu. W takim układzie zadania OC i funkcje ochrony ludności muszą być wyraźnie oddzielone od aparatu wojskowo-cywilnego (odwrócenie ma znaczenie).

Adaptacja i transformacja muszą dotyczyć nie tylko gospodarki, technologii, strategii, doktryn, taktyki czy wielkości np. armii Polski, lecz także struktur i zdolności do zorganizowania i zapewnienia ciągłości funkcji państwa w warunkach braku bezpieczeństwa. Należy powrócić do myślenia przede wszystkim o odporności państwa i odporności społecznej, które definiują skuteczność wojskową państwa. Pole bitwy zawsze było laboratorium wojskowości, miejscem testowania nowych technologii i starych rozwiązań w nowym połączeniu. Jak widać po doświadczeniach Ukrainy, tylko szybka adaptacja pozwala zachować ciągłość działania państwa, sił zbrojnych, społeczeństwa.

22 Ogłoszona 19 listopada 1967 r.

23 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. 2002, nr 156, poz. 1301.

24 Rekomendowana jest likwidacja tego pośredniego poziomu administracji, co wymaga pogłębionej analizy powiązanej z planowaniem zmian w administracji wojewódzkiej (liczby województw), a także propozycji utworzenia nowej administracji wojskowej, tj. okręgów wojskowych.

W walce, gdzie nowe technologie zmieniają dynamikę i na nowo definiują zagrożenia dla cywili i żołnierzy (atak z górnej sfery, z lotu ptaka), stare i znane wcześniej rozwiązania, w tym organizacyjne, powinny być podstawą do transformacji.

Skuteczna integracja zasobów i podnoszenie zdolności Sił Zbrojnych nie zależą tylko od poziomu technologicznego i wielkości potencjału, ale przede wszystkim od organizacji i struktur, które tworzą zdolność połączenia (i mogą włączać kolejne cywilne moduły), w ramach potęgowania zdolności wojskowych.

Mimo nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej²⁵ istnieje potrzeba określenia zadań ochrony ludności w czasie stanu wojennego i w czasie wojny. Nadal nie ma rozwiązania dla ośrodków wielkomiejskich, tam, gdzie nie ma ochotniczych straży pożarnych czy dużych zakładów pracy, a mobilizacyjne rozwinięcie SZ RP zakłada stopniowane powiększanie grup i roczników zasilających, dlatego należy rozważyć kwestie rzeczywistego wykorzystania personelu OSP.

W kontekście obowiązujących ustaw (o obronie Ojczyzny, o ochronie ludności i obronie cywilnej, o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o zarządzaniu kryzysowym) celem nowych zasad i regulacji, które mogłyby zostać zawarte np. w kodeksie obrony ojczyzny²⁶, powinna być także organizacja i utworzenie formacji obrony cywilnej jako powszechnej formy wykonywania zadań w czasie stanu wojennego i w czasie wojny. Rozwiązania dzisiejsze nie tworzą nowych struktur, wskazują tylko aktualnie funkcjonujące organy ochrony ludności, instytucje, służby w systemie ochrony ludności, który ma wykonywać zadania obrony cywilnej i być przekształcony w obronę cywilną w czasie wojny lub stanu wojennego.

Niezbędne są kolejne zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego, aktów wewnętrznych obowiązujących i organizujących aparat kierowania państwem, a przede wszystkim zmiany organizacyjne SZ RP oraz

25 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 1907.

26 Rozwiązanie nowe, na wzór innych kodeksów, określające podstawowe prawa, obowiązki, relacje, np. strategii rozwojowych, sektorowych i strategii bezpieczeństwa, oraz zasady działania obywateli i państwa w obronie ojczyzny.

w obszarach właściwych dla resortów: obrony narodowej, spraw zagranicznych, administracji i spraw wewnętrznych, gospodarki i łączności. Jednocześnie najpilniejsze są zmiany na poziomie kierowania państwem i dowodzenia SZ RP. Zakres tych zmian jest różny, ale propozycja organizacyjna – likwidacji powiatów, przywrócenia okręgów wojskowych i powołania służby granicznej (KOP w nowej formule?), wydaje się dobrą podstawą i początkiem dyskusji.

Uzasadnieniem utworzenia okręgów wojskowych jest odtworzenie i przywrócenie funkcji terenowej administracji wojskowej jako organizatora i animatora działań w obszarze planowania cywilno-wojskowego, a przez to optymalizacja współpracy, koordynacja systemów militarnego i niemilitarnego oraz celowe, gospodarne i efektywne wykorzystanie zasobów współdzielonych np. do szkolenia i logistycznego zabezpieczenia działań.

Gospodarka i znacznie jej rozwoju dla zmian armii

Lata rozwoju gospodarczego to także czas zaniedbań w zdolnościach wojskowych, co nie ułatwia zachowania suwerenności strategicznej. Polski przemysł, zwłaszcza obronny, choć z wielu powodów powinien się intensywnie rozwijać, nadal jest w kryzysie²⁷ i nie jest w stanie konkurować z przeważającym kapitałem lub z systemem wymagań i certyfikatów, który skutecznie eliminuje produkty krajowe (z przetargów lub międzynarodowego dofinansowania). Potrzeba czasu na zmiany skali, jakości, a przede wszystkim umacnianie gospodarki narodowej w zgodzie z interesami narodowymi. Nikt nie wie jak rozwinie się sytuacja, ale pewne jest, że nowo kupowany sprzęt wojskowy trzeba będzie nie tylko utrzymać i serwisować, ale nadal modernizować. Stąd najważniejsze jest, żeby nabyć zdolności do integracji starego z nowym.

Dziś nie ma potrzeby podpisywania nowych umów, a raczej jest czas na ich weryfikację. Należy zakładać, że w związku z rosnącymi kosztami utrzymania i kryzysem rozwoju, także ogólnoswiatowym, państwu i naszej armii może zabraknąć pieniędzy na nowe kontrakty. Dalszy brak nacisku na gospodarkę (patrz brak programu rozwoju gospodarki i/oraz brak ministra gospodarki

27 Po ponad 3 latach wojny na Ukrainie nie uruchomiono krajowej produkcji bojowych wozów piechoty (Borsuk), drugiej linii produkcyjnej armatohaubicy (Krab), a także nie zwiększono produkcji amunicji artyleryjskiej kal. 155 mm.

w rządzie) będzie skutkował niewiedzą i zastojem rozwoju gospodarczych zdolności, a przez to brakiem możliwości uzyskania autonomii strategicznej RP. Rozwój gospodarczy Polski warunkuje rozwój jej sił zbrojnych, dlatego krajowy przemysł zbrojeniowy powinien ukierunkować się nie tylko na zaspokajanie potrzeb wojska, lecz także na zaspokajanie potrzeb cywilnych (ochrona ludności, obrona cywilna, duże projekty infrastrukturalne, np. nowe kanały wodne jako elementy podwójnego zastosowania), a nie tylko czerpanie dochodów z eksportu. Bez autonomii prawnej i technicznej nie da się eksportować.

Odpowiedzialne państwa stawiają na rozwój własnych technologii, żeby zapewnić i utrzymywać strategiczną autonomię. To nie tylko reakcja na napięcia geopolityczne, lecz także, albo przede wszystkim dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i uniezależnienia się od zagranicznych dostawców jest ważne, zwłaszcza w sektorze obronnym. Osiągnięcie niezależności (także w sektorze obronnym) m.in. przez inwestycje w technologie krajowe pozwalałoby unikać zależności od dostawców zewnętrznych (głównie zagranicznych), których działania mogą być ograniczane motywacją polityczną. Dopiero i tylko sensowne (udane) połączenie, czyli integracja produkcji z narodową architekturą obronną zaświadcza o kompetencji w zaawansowanych systemach obrony, ale też rozwoju kompetencji wojskowych.

Świadomi konieczności samowystarczalności (gospodarka obiegu zamkniętego), szczególnie w obszarze zdolności obronnych, aktualnie realizujemy ambitne programy modernizacji SZ RP, infrastruktury obronnej czy ochrony ludności. Nie ma jednak (tak ambitnych) programów rozwoju Polski czy rozwoju gospodarczego, które byłyby fundamentem wykonywania innych zasadniczych zadań i programów państwa, m.in.: społecznych, rozwojowych i obronnych. Raczej nie dołączymy do wyścigu w kosmosie (technologii kosmicznych i związanych), ale nie możemy oddawać obszarów już rozwiniętych albo też prostych (maszyn, systemów, organizacji), jako ciągle skutecznych i efektywnych rozwiązań.

Niezbędna jest zatem ponowna analiza skutków aktualnej sytuacji finansowej oraz możliwości budżetu państwa, ale przede wszystkim aktualizacja strategicznych dokumentów: długo- i średniookresowych strategii rozwoju kraju, strategii bezpieczeństwa narodowego i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

Co do zasady wiemy, że aby zapewnić trwanie społeczeństwa i przetrwanie narodowe należy wskazać cele (strategiczne, operacyjne), dokonać optymalnego wyboru (decyzja) i stale oceniać (permanentny proces analizy plus wykorzystanie doświadczenia) oraz prowadzić działania (ciągłość) na podstawach naukowych i danych rzeczywistych. Wymaga to dobrego planu, którego podstawą jest badanie stanu (przegląd np. zdolności obronnych), dostosowanie do potrzeb i zagrożeń w czasie. Brak strategii (planu, każdego rodzaju) oznacza brak zdolności do synergii i połączenia, a tylko właściwe połączenie ma sens.

Świadomość lub jej brak jest istotna do oceny sytuacji, a przede wszystkim najważniejszych decyzji. Adaptacja do zagrożeń wymaga stosowania rozwiązań zapewniających rezultat, tj. bezpieczeństwo państwa i społeczne, w sytuacji i w czasie niepewności, ryzyk i pod presją czasu w ramach przygotowania i reagowania (państw, projektów oraz w poszczególnych procesach).

Doświadczenie i badania (analizy, w tym naukowe, testy, ćwiczenia) powinny być podstawą tworzenia strategii i wprowadzania zmian (innowacji), które pozwolą państwom realizować interesy narodowe w trybie konkurencji (jak i konfliktu), a obywatelom i społeczeństwom zaspokajając potrzeby. W procesie rozwoju zarówno kluczowe, jak i niezbędne jest zrozumienie potrzeb i zasad konkurencji, uzyskania przewagi czy walki o zasoby (także np. w formacie braku wydatków obronnych krajów „jadących na gapę”, m.in. tych, które nie spełniają wymogu przeznaczania określonego procenta PKB na obronność), a także ochrona społeczeństwa i gospodarki w zorganizowanym procesie i autonomii decyzji (kierunki, tempo, wybór).

Projekcja wojny przyszłości to nacisk na integrowanie zdolności i potencjału, dominację informacyjną oraz operacje wielodomenowe. Tym istotniejsze jest i będzie konsekwentne organizowanie systemu sterowania przez zarządzanie (stosowane zamiennie z kierowaniem państwem) państwem i jego rozwojem społeczno-gospodarczym oraz organizowanie systemu dowodzenia SZ RP. Tylko wtedy będzie możliwe osiągnięcie optymalnego stanu gotowości społeczeństwa, państwa i SZ RP, kiedy organizacja osiągnie taki poziom, który będzie działał mobilizująco (do obrony) i odstraszająco na przeciwnika.

Należy wrócić do koncepcji i procesu doskonałości organizacyjnej polegających na ciągłym testowaniu, eksperymentowaniu, walidacji i stałej adaptacji państwa, całego aparatu służb, administracji i Sił Zbrojnych RP. Prawo jest

ważne, ale nie wolno zapominać o motywacji pojedynczych ludzi do działania na rzecz bezpieczeństwa wynikającej z etosu obrońcy Ojczyzny, dlatego w dalszych rozważaniach jest uzasadnione rozważenie i opracowanie kodeksu obrony ojczyzny (na wzór kodeksu pracy czy kodeksu cywilnego). Kodeks taki nie miałby zastępować rozwiązań zapisanych w ustawie, ale wprowadzać (przywrócić!) zasady współpracy obywateli i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz państwa na rzecz obrony kraju.

Niezbędne byłoby także ponowne przemyślenie zakresu informacji przekazywanych do powszechnej wiedzy społecznej, także w rejestrach i bazach danych²⁸ (poziom i zakres do ustalenia). Istotnym ryzykiem, a jednocześnie szansą jest dążenie do skokowego, wręcz przełomowego zastosowania zdobyczy postępu technologicznego, ze znaczną rozbudową narodowego potencjału produkcyjnego, także na potrzeby sił zbrojnych. Nie ma i nie będzie gwarancji, że zamówiony za granicą sprzęt, który odbieramy czy odbierzemy za kilka lat, będzie spełniał kryteria nowoczesności technologicznej lub zostanie „zdalnie wyłączony”.

Najważniejsze jest to, żeby inwestować we własne, narodowe zdolności (w każdym obszarze, nawet rozwiązań prostych, z wykorzystaniem automatyzacji oraz autonomiczności działania, zmniejszenia obsługi i zastosowania znanych rozwiązań obrony stałej), dlatego że tylko zastosowanie zasady koszt vs. efekt pozwoli uzyskać ciągłość funkcji i gotowość do samodzielnego odtwarzania.

W Polsce systemy państwa nadal funkcjonują w oderwaniu od siebie, tj. w sposób silosowy (na podstawie podziału odpowiedzialności ministerstw), przenikający się w zakresie uprawnień, a wykluczający w zakresie odpowiedzialności. Brak skutecznej egzekucji i niedopowiedzenia dotyczące kwestii formalno-prawnych czy definicji (system obronny państwa – nazwa występuje w aktach prawa powszechnego; system zarządzania kryzysowego – niezdefiniowany²⁹) uniemożliwiają efektywne wykorzystanie zasobów wspól-

28 Dla przykładu, zaciemnianie obszarów na zdjęciach dostępnych w przeglądarce map Google jest wskazaniem potencjalnych celów wrażliwych (wojskowych).

29 Wyjątkiem jest tytuł zarządzania Prezesa Rady Ministrów opracowywanego na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. „Wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie”.

nych (narodowych). Taki stan uniemożliwia efektywne połączenie i prowadzi do błędów nie tylko na czas obrony państwa, ponieważ skutkuje brakiem rozwoju. Dlatego jest niezbędne zdefiniowanie nowych procesów i nadanie odpowiedzialności systemowych za monitorowanie stanu bezpieczeństwa, obronę państwa oraz reagowanie kryzysowe. W ramach integracji ważne jest także uzasadnienie połączenia planowania obronnego³⁰ z planowaniem cywilnym³¹, np. czy powinno zostać połączone dajmy na to w planowanie obronno-ochronne realizowane na podstawie nowych przepisów i według nowych założeń, czyli skupienie na przyczynach i skutkach, a nie na zagrożeniach. Wydaje się, że do zrozumienia spraw i dyskusji nad rozwiązaniami jest jak najbardziej uzasadnione wydanie leksykonu nowych pojęć, który będzie objaśniał i porządkował definicje, słownictwo dotyczące podstaw, zasad, celów i warunków bezpieczeństwa.

Niezbędne jest zatem:

1) wprowadzenie nowych definicji (jednolitych) i opracowanie słownika pojęć (podstawowych w kategoriach pojęciowych) z obszaru zarządzania bezpieczeństwem (m.in. bezpieczeństwo narodowe, państwa, obrona narodowa, obrona państwa, system obrony i obronny państwa, system reagowania kryzysowego, zagrożenia militarne i niemilitarne, stany gotowości i reagowania alarmowego);

2) wskazanie organów właściwych (zobowiązanych i uprawnionych) oraz zasad i zakresu odpowiedzialności obywateli (w zakresie obszaru, prawa i obowiązków) i państwa³²;

3) organizacja zarządzania bezpieczeństwem, w tym kierowania obroną państwa (nowe organy opiniodawczo-doradcze oraz zakres decyzji preudzielonych) na poszczególnych poziomach zarządzania bezpieczeństwem, centra

30 Realizowane w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, wydanym na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004, nr 152, poz. 1599).

31 Wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

32 Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kodeksu obrony RP jako podstawowego dokumentu regulującego uniwersum spraw obrony Ojczyzny, na wzór regulacji kodeksów już istniejących.

zarządzania bezpieczeństwem, stanowiska zarządzania/kierowania, zadania w ramach przygotowania i operacyjne (w obronie i ochronie ludności);

4) ponowne przejrzenie i uregulowanie kwestii obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (rozporządzenie RM); infrastruktury krytycznej (ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)³³; obiektów i urzędzeń ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa (ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia);

5) rozważenie wprowadzenia nowych procedur stopniowej odpowiedzi na zagrożenia (opcje zapobiegania, prewencji, środki reagowania i przeciwdziałania, środki wsparcia społeczeństwa).

Rozważenia, pod kątem zmian organizacyjnych i połączenia logistycznego zabezpieczenia działania państwa, wymaga także kwestia odejścia od redukcji autonomicznych zdolności służb (szukając oszczędności, zlikwidowano własne/służb stacje paliw i napraw taboru) i SZ RP do logistycznego i inżynierskiego zabezpieczenia działań. Czas globalizacji produkcji i zastępowanie produkcji własnej przez zakupy i zlecenia zewnętrzne usług niezbędnych na potrzeby przetrwania społecznego i produkcji wewnętrznej (krajowej) zmieniły przepływy pracy i płacy. Skutkiem zmian jest utrata wielu zdolności oraz szans rozwoju Polski. Niezbędne jest zatem skupienie się na przywróceniu autonomicznych, narodowych zdolności produkcji i zdolności do reagowania (społecznego, państwa, a także służb i SZ RP) na kryzysy i zagrożenia w sytuacji deficytu czasu na przygotowanie oraz na planowanie czy zlecenie usług w ramach współpracy z podmiotami prywatnymi, zwłaszcza zagranicznymi.

Niezbędne jest także wdrożenie nowej doktryny logistycznego zabezpieczenia państwa (produkcji, transportu, dostaw, rezerw, zabezpieczenia inżynierskiego) na podstawie zasady rozśrodkowania i na zasadzie modułów, z możliwością łączenia według potrzeb. Tylko tak będzie możliwe zwiększenie wydolności organizacyjnej aparatu państwa, terminowe wsparcie i koordynacja logistyki w złożonych łańcuchach dostaw i dystrybucji zapasów (rezerw).

33 Na temat infrastruktury krytycznej zob.: M. Czuryk, *Zarządzanie kryzysowe w obszarze cyberbezpieczeństwa*, „Ius et Securitas” 2025, nr 1, s. 9-10; eadem, *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, nr 5, s. 43-52.

Przygotowanie i wdrożenie modułowej organizacji obrony Polski, tj. połączenie obszarów terytorium (okręgi wojskowe) w ramach odporności państwa i ciągłości ochrony ludności z manewrem sił zbrojnych zapewni wykorzystanie spójności terytorium³⁴. Podział organizacyjny na pięć okręgów wojskowych (funkcje: dowództwo, administracja wojskowa, z centralnym okręgiem wojskowym – tzw. ARKA) może dawać szansę nie tylko zmian efektywności, lecz także rozwoju (krajowych: inwestycji, zakupów, produkcji).

W działaniu efektywnym warto skorzystać z rozwiązań już sprawdzonych, a także wniosków, które już opracowano (np. projekt „Nowe Urządzenie Polskie – NUP 2x35”).

Zagrożenia wojny XXI wieku pokazują jej wielodomenowy i połączony charakter, dlatego jest ważny czas reakcji, który zależy od przygotowania (rozumianego szeroko), ale też od systemu wspomagania decyzji (rozumianego nie tylko jako system informatyczny) dla systemów kierowania państwem i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Celem rozważanych zmian jest, i powinno być, zapewnienie spójności dowodzenia, największej zbieżności struktur i procedur czasu pokoju z procedurami i strukturami czasu wojny. W czasie pokoju jest czas na przygotowywanie się do wykonywania zadań podczas długotrwałego konfliktu, dlatego nie wolno go tracić. Proces zmiany został zapoczątkowany np. wprowadzaniem nowej formy działania SZ RP³⁵, wymaga jednak dalszych prac na poziomie funkcjonalnym i organizacyjnym. Co ważne, wydaje się uzasadnione rozważenie wydania rozporządzenia określającego zasady i reguły współpracy SZ RP z administracją i służbami państwa w czasie pokoju³⁶, z SZ RP w głównej roli.

W procesie zmian prawno-organizacyjnych, który jest ciągle przed nami, do szczegółowego uzgodnienia pozostają następujące kwestie:

- 1) integracji planowania cywilno-wojskowego;
- 2) relacji systemowych (synergia, a nie silosowość) głównych dokumentów planistycznych i zasad zmiany (programowanie; sterowanie);

34 Nie mamy głębi terytorium takiej, jaką ma np. Ukraina.

35 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny..., art. 11a.

36 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz.U. 2016, poz. 1090.

3) spójności systemu prawnego i jednolitej terminologii (przeplatające się pojęcia z bezpieczeństwa i obronności) oraz jednolitego określenie przywództwa, zwierzchnictwa, kierowania, zarządzania i dowodzenia;

4) procedur interoperacyjności (odnoszących się do reagowania kryzysowego, reagowania obronnego, działań w sytuacji kryzysowej i w czasie wojny);

5) precyzyjnego uregulowania obszaru wspólnego, który dziś jest definiowany w dowodzeniu SZ RP i kierowaniu (zarządzaniu) w czasie:

- pokoju,
- kryzysu (uwaga: na rozwiązania antyterrorystyczne – tylko wobec terroryzmu!),
- stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny;

6) decyzji, odpowiedzialności za przygotowanie i wykonanie: kto zatwierdza, kto koordynuje, oraz egzekwowania wykonania i rozliczanie;

7) doprecyzowania roli Sztabu Generalnego WP i jego szefa w czasie pokoju i wojny.

Perspektywa zmniejszenia wpływu środków UE (Polska jako płatnik netto)³⁷ powoduje, że tworzenie wyspowych zdolności, w oderwaniu od trendów (zamiast systemowo i w połączeniu) może być efektem błędnych zakupów, a nie sukcesu produkcji własnego przemysłu i suwerenności technologicznej.

Podział pracy i podział płacy są ważne dla rozwoju gospodarczego, dlatego szczególnie istotne jest zarządzanie rozwojem gospodarczym państwa, a przez to także zdolnościami armii. Tylko taka perspektywa daje szansę na rozwój Polski i obronę w wojnie przyszłości.

Demografia, automatyzacja i braki kadrowe powinny decydować o założeniu tworzenia w czasie pokoju jedynie czterech dużych związków operacyjnych (dywizji) i przygotowaniu do sprawnej mobilizacji piątego związku (np. w Centralnym Okręgu Wojskowym – COW) w razie zagrożenia.

Konieczność optymalizacji i gospodarnego działania w perspektywie zmniejszenia finansowania ze środków UE, ale też skokowego wzrostu kosztów obsługi długu wymagają także interwencji w organizację administracji

37 Polska prawdopodobnie nie będzie już beneficjentem, ale będzie za kilka lat płatnikiem netto do kasy UE. Zob. G. Kowalczyk, *Kiedy Polska więcej wpłaci, niż weźmie z budżetu UE? Wiceminister: To ogromne wyzwanie*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/fundusze/kiedy-polska-wiecej-wplaci-niz-wezmie-z-budzetu-ue-wiceminister-to-ogromne-wyzwanie/m0x8rtg> [dostęp: 20.04.2025].

państwa, tj. rozważenia likwidacji powiatów i zmian podziału administracji wojewódzkiej.

Trzeba przewidywać i wiedzieć, że samo utrzymanie kadr powiększanej armii będzie generować znaczne koszty i choć nadal nie mówi się o rozdzieleniu kwot kierowanych do systemu emerytalnego od wydatków na obronność, rozważenie takich zmian będzie konieczne.

Efektywność jednostek administracji powiatu była duża w czasie absorpcji dużych środków zewnętrznych oraz konieczności zarządzania i rozliczania projektów (UE, a także fundusze norweskie czy szwajcarskie). Dziś to gmina jest podstawową jednostką zapewniającą i realizującą potrzeby lokalnej społeczności, dlatego należy podjąć dyskusję i zdecydować, czy jest uzasadnione utrzymywanie (koszty) pośredniej jednostki administracyjnej – powiatu.

Zakończenie

Paradygmat na dziś to skupienie na ciągłości funkcji, odporności, uzyskaniu autonomicznych zdolności, gotowości do produkcji i uzupełniania potrzeb. Zamiast stawiania na dostawy zewnętrzne i zlecenia fundamentem ciągłości powinna być logistyka oparta na wydajności wynikającej z krajowych, niezależnych zdolności. Priorytetem powinna być zdolność do ciągłości działania (przetrwania), nawet w warunkach zagrożenia lub przerwania procesów związanych. Powrót do rozwiązań funkcjonujących przed zimną wojną nie musi być najlepszym rozwiązaniem, ale analiza efektywności wcześniejszych organizacji, z jednoczesnym dostosowaniem do zagrożeń współczesnych, musi zostać przeprowadzona. Świadomość powstała (i powstanie z badań i analiz) wymaga zoperacjonalizowania w koncepcji rozwoju polski (państwa) oraz koncepcji rozwoju SZ RP, a jej cele będą wynikać z nowej strategii bezpieczeństwa narodowego RP.

Dalszych dyskusji i analiz wymaga szczegółowa organizacja SZ RP, kwestia rozmieszczenia i wykorzystania jednostek operacyjnych, utworzenia obrony terytorialnej (należy rozważyć, czy tworzyć na nowo i jak zdefiniować funkcje obrony terytorialnej, żeby równoważyć zdolności do operacji ofensywnych i defensywnych, dlatego że dziś WOT to jednostki operacyjne) oraz ponowne zdefiniowanie zasad operacyjnego (inżynieryjnego) przygotowania terenu (granica, pas przygraniczny, strefa zagrożona, obiekty ważne dla

bezpieczeństwa, inne). Bezdyskusyjne jest uznanie i wyjście od definicji sprawności aparatu państwa (organy, służby, instytucje, SZ), który jest albo sprawny i wykonuje określone (prawem, logiką) zadania, albo nie jest sprawny i nie radzi sobie, co wymaga zmiany, a nie stałego wspierania m.in. przez SZ RP (np. w zabezpieczeniu granicy państwa czy w fazie reagowania kryzysowego).

W celu izolacji od zagrożeń jest uzasadnione zwiększenie bezpieczeństwa granicy i terenów przygranicznych przez powołanie skutecznej służby ochrony granicy (pierwsza linia ochrony przed naruszeniem granic: lądowej, morskiej i powietrznej, i obrony przed atakiem zbrojnym), np. Korpus Ochrony Pogranicza lub Straż Graniczna – w nowej formule (pozostająca w podległości ministra właściwego ds. wewnętrznych). Uprawnienia, funkcje, zdolności i organizacja nowej służby granicznej powinny odpowiadać aktualnym zagrożeniom, ale także odpowiadać na zdolności przeciwnika do nielegalnego przekroczenia, ale też przełamania (przewidywane i rozpoznane). Wymaga to, oczywiście, analizy i uzyskania zrozumienia (społecznego oraz międzynarodowego) dla „zwrotu” w kierunku utworzenia nowoczesnej służby do ochrony bezpieczeństwa granicy i obszaru przygranicznego, z odpowiedzialnością za zabezpieczenie granicy zarówno RP, jak i UE oraz przygotowanie i obronę wschodniej flanki przez redukcję zagrożeń migracyjnych oraz zagrożenia sabotażowego.

Niezmiernie istotne pozostaje ponadto jednolite określenie (zdefiniowanie na nowo?) stanów gotowości do działań, stanów alarmowych, zasad powiadamiania i ostrzegania oraz zadań OC i powszechnej samoobrony.

Wykorzystanie przestrzeni geograficznej terytorium Polski jest niezbędne, lecz rola granicy w bezpieczeństwie jest nie do przecenienia. Tylko projekty i inwestycje na dużą skalę mogą dać nam punkty ciężkości, wokół których można budować moce produkcji i transportu, zasoby i organizować procesy rozwoju zdolności narodowych (w każdej sferze).

W budowaniu odporności państwa i społecznej kluczowe jest wprowadzenie nowej dynamiki procesów i inicjatywy w rozwoju Polski wobec nowych uwarunkowań, zagrożeń dla Polski i zgodnie z aktualnym postępem technologicznym. Jednakże w każdym działaniu należy stosować mierniki, z których najważniejszy to koszt vs. efekt w czasie.

Problemy integracji, strategicznego zarządzania, wzmacniania odporności państwa i społeczeństwa oraz rozwoju przemysłowego potencjału obronnego

pozostaną aktualne już na stałe. W związku dynamiką sytuacji bezpieczeństwa niezbędne jest zakończenie dyskusji podczas analiz i projektów oraz pilne wdrożenie projektów koniecznej legislacji tak, żeby zapoczątkować trend adaptacji, przyspieszyć tempo transformacji państwa i społeczeństwa oraz uregulować prawnie kwestie zależności, integracji i odpowiedzialności. Za najbardziej szkodliwy ze wszystkich błędów organizacyjnych i funkcjonalnych na poziomie państwa należy uznać brak skutecznego systemu rozliczania i egzekucji odpowiedzialności (w każdym działaniu i na każdym poziomie wykorzystania środków publicznych).

Wojna na Ukrainie fundamentalnie zmieniła nasze rozumienie wojny. Za tym idą, a na pewno muszą iść wnioski, których ignorowanie oznacza brak zdolności do obrony. Operacje w infosferze, systemy autonomiczne, walka elektroniczna, obrona powietrzna i kluczowa logistyka to najważniejsze obszary transformacji.

Nowe formy konfliktów o charakterze politycznym, gospodarczym i militarnym³⁸ wymuszają weryfikację i zmiany dotychczasowego systemu kierowania państwem zarówno pod względem organizacyjnym, instytucjonalnym, jak i proceduralnym. Doświadczenia ostatnich kryzysów (COVID-19, wydarzenia na granicy polsko-białoruskiej, uchodźcy z Ukrainy, powódź 2024 r., presja surowcowa i testowanie Polski przez różne kraje, także sojusznicze³⁹) wskazują na potrzebę wnikliwej analizy dotychczasowej praktyki zarządzania państwem. Niezbędne jest wdrożenie nowego modelu kierowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa (niezależnie, czy jest ono zewnętrzne lub wewnętrzne), co wymaga zmiany zasad, kryteriów reagowania, a przede wszystkim organizacji i zarządzania. Być może wystarczy zmienić podejście do zarządzania kryzysowego – nie tak jak je dziś rozumiemy, i będzie to wystarczające, jednak zasada: przede wszystkim nie szkodzić, wymaga zastosowania reguł zarządzania w organizacji tak szybko jak to możliwe.

Krytyczne dla ciągłości bezpieczeństwa państwa jest utrzymywanie (w trakcie pokoju i wojny) woli społecznej, zdolności do poświęcenia dla wartości i wspólnoty wynikającej z moralnego stanu społeczeństwa, które w

38 „Specjalna operacja wojskowa” – oficjalna, propagandowa nazwa wojny na Ukrainie używana przez Rosję.

39 Próby przeniesienia odpowiedzialności lub wymuszanie inwestycji albo zakupów koryzystnych militarnie i gospodarczo.

połączeniu ze zdolnościami państwa zapewniają odporność i pewność obrony. Trzeba o tym myśleć i nad tym pracować już od młodego pokolenia.

Niezbędne jest także ustanowienie regulacji prawnych dotyczących relacji dokumentów strategicznych: strategii bezpieczeństwa narodowego, średnio-okresowych strategii rozwoju, strategii sektorowych, oraz planów wykonawczych (operacyjnych), wymaganego zakresu informacji (proces informowania), jakie powinny znaleźć się w ich treściach, oraz trybu zaangażowania (proces decyzyjny) głównych organów zarządzania państwa (obrony państwa), także w procesie planowania.

Istotnymi zagadnieniami oprócz przygotowania i osiągnięcia określonych zdolności państwa (i SZ RP) jest skupienie na przeciwdziałaniu zaskoczeniu (w ramach planowania i przygotowania) oraz maskowanie własnych zdolności (w szczególności do odtwarzania).

Siła państwa wynika z posiadania, rozumianego jako stały proces przygotowania (i utrzymania), fundamentów (ludność, kultura, terytorium, zasoby geologiczne, położenie geograficzne i geopolityczne, klimat itp.) oraz zdolności, które są, a nie tylko mogą być wykorzystywane autonomicznie (niezależnie od interesów konkurencji lub sojuszników) do relacji z innymi państwami, narodami, organizacjami czy koncernami prywatnymi. Siła nowoczesnego państwa jest efektem synergii gospodarczego rozwoju, stabilności procesów podstawowych (odporność), zdolności wojskowych (nie tylko sił zbrojnych, lecz także gotowości rezerw, zwłaszcza osobowych) połączonych w aktach prawnych oraz ustalonych i aktualizowanych strategiach i politykach.

Właściwe połączenie i realizację misji zapewniają rządzący, stąd tak istotne jest, żeby umiejętności przywódców (państwa i politycznych) były odpowiednie do uzyskania zgodności i wystarczającego poparcia lub akceptacji większości w czasie pokoju, a w czasie zagrożenia egzystencjonalnego do utrzymania mobilizacji społecznej.

Zmiana jest dokonywana na podstawie prawa, dlatego pierwszym zadaniem jest opracowanie koncepcji reorganizacji aktów zasadniczych dotyczących dokumentów strategicznych oraz systemów kierowania państwem i dowodzenia SZ RP.

Bibliografia

- Czuryk M., *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2023, nr 5.
- Czuryk M., *Zarządzanie kryzysowe w obszarze cyberbezpieczeństwa*, „*Ius et Securitas*” 2025, nr 1.
- Domżański M., *Call up for Professional Military Service*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 2.
- Gaie C., Karpiuk M., Spaziani A., *New Technologies in Public Administration*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 2.
- Gergelewicz T., *Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 2.
- Kaczmarek K., *Sztuczna inteligencja*, [w:] *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Warszawa 2024.
- Kaczmarek K., Karpiuk M., Soler U., *The Potential Use of Artificial Intelligence in Crisis Management*, „*Sicurezza, Terrorismo e Società*” 2024, nr 2.
- Ostas A., *Nowe rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez Siły Zbrojne RP operacji wojskowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju*, „*Mysł Strategiczna*” 2025, nr 1.
- Tkaczyk E., *Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 1.

Army for Defense or for Change – Dilemmas of Poland’s Strategic Sovereignty. Will We Do It or Will We Just Talk About It?

Abstract

The change to the defence system introduced in Poland in 2022 is based on the provisions of an outdated strategy, and above all – it does not bring the effect of synergy. The scope of recent changes to the law was focused on selected effects – and not on causes, which is why it was not possible to achieve breakthrough capabilities, nor the optimal level of mobilisation, or strengthen the national potential.

The goal of changes to the defence system of the Republic of Poland is to achieve such organisation, i.e. a combination of systems, capabilities and processes (state and social community), so that the state is strengthened and social resilience increases, in the process of controlling and implementing the strategy.

The change in the rules regarding the organisation of the defense system turned out to be unprepared, and in the transition period contributed to a decrease in capabilities (change effect). It also does not cause the optimal accumulation of defence resources, nor does it build an ecosystem of development, nor the defense of Poland (see: self-sufficiency, reconstitution of reserves, development of own capabilities). The introduction of the new

act on Civil Defence maintains the lack of systemic connection of functions (and in time) with the operation of the Polish Armed Forces, solutions specified for: states of emergency, crisis situations (not states), and war.

It should also be considered unjustified to further expand the tasks, responsibilities and introduce new forms of operation of the Polish Armed Forces in the area of internal security (within the framework of the so-called: „support”) – at every „occasion” and allocation of insufficient and irretrievably lost resources.

Key words:

armed forces, defense, security, sovereignty