

Marek ROHR-GARZTECKI

Ambasador, Stały Przedstawiciel RP przy Programach i Biurze ONZ w Nairobi
ORCID ID: 0000-0001-9676-2891

Długi cień historii. Kontrola cywilna a efektywność polskich sił zbrojnych¹

Streszczenie: Artykuł prezentuje wyniki badań stanowiących część historyczno-porównawczego studium wyzwań, jakie wejście do NATO postawiło przed siłami zbrojnymi i polityką obronną Polski. Badając ewolucję stosunków cywilno-wojskowych (SCW) w Polsce przed i po jej wstąpieniu do NATO pytaliśmy czy mają one formę kopii, szablonów czy progów uznanych „zachodnich” rozwiązań instytucjonalnych. Pytaliśmy też, czy można uznać, że Polskie siły zbrojne zaakceptowały demokratyczną kontrolę cywilną nad sobą behawioralnie, postawowo i konstytucjonalnie. Przeprowadziliśmy trzy serie bezpośrednich, częściowo ustrukturalizowanych wywiadów w latach 1996, 2006 i 2015–2016 przy użyciu własnego kwestionariusza zawierającego pytania otwarte. W wywiadach wzięło udział 41 osób reprezentujących istotną część polskich decydentów i ekspertów zaangażowanych w proces poszerzania NATO. Ich wyniki zostały zweryfikowane rezultatami badań archiwalnych pierwotnych źródeł polskiej doktryny obronnej, w tym ustaw i publikowanych oświadczeń dotyczących koncepcji, praktyk i procedur militarnych. Krytyczny przegląd istniejącej, głównie angielskojęzycznej literatury posłużył poszerzeniu perspektywy badawczej. Rezultaty naszych badań wskazują, że Polska przyjęła zachodnie szablony SCW, co wskazuje, że przyjęcie to było dobrowolne, ale użyte tylko w przybliżeniu. Sugerują one też, że polscy wojskowi zaakceptowali kontrolę cywilną konstytucjonalnie i behawioralnie, ale ich akceptacja postawowa jest jeszcze ciągle niepełna.

Słowa kluczowe: transformacja systemowa, stosunki cywilno-wojskowe, NATO

Wstęp

Reformy sektora obronności, prowadzone w Polsce, w latach 1990–2015, oferują szczególnie ciekawe pole do badań. Polska, która wraz z Czechami i Węgrami znalazła się w pierwszej grupie byłych członków Układu Warszawskiego, wstępujących do Organizacji Traktatu Północno-Atlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organization, NATO*), ma typowe cechy ekskomunistycznego członka Sojuszu. Jednocześnie, wielkość jej obszaru, jak również znacząca rola, jaką w jej historii odegrały siły zbrojne, przydaje jej rysów charakterystycznych dla Hiszpanii i w mniejszym stopniu, Portugalii.

Ustanowienie demokratycznej kontroli cywilnej nad polskimi siłami zbrojnymi było zarówno skutkiem, jak i częścią transformacji ustrojowej z komunizmu do demokracji parlamentarnej i gospodarki wolnorynkowej, procesu, który Linz i Stepan (1996) opisali jako charakteryzujący kraje „demokracji trzeciej fali”. Autorzy ci przyjęli też, że

¹ Poniższy tekst ukazał się po raz pierwszy w oryginale angielskim w 2017 r. pod tytułem *The Long Shadow of History: Civilian Control and Military Effectiveness in Poland* w pracy zbiorowej *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*, redaktorzy Aurel Croissant i David Kuehn, wyd. Springer, ISBN 948-3-319-53188-5. Tłumaczenie na język polski autora.

przemiany demokratyczne osiągają etap konsolidacji, gdy zostają one zaakceptowane *behawioralnie* (gdy żadna istotna grupa nie podejmuje zmiany systemu władzy bądź secesji), *postawowo* (gdy większość ludzi akceptuje, że demokracja jest najlepszą formą sprawowania władzy) i *konstytucjonalnie* (gdy obowiązuje demokratyczna i prawowita konstytucja).

Reformy systemowe wzorujące się na powszechnie uznanych, „zachodnich” instytucjach demokratycznych mogą, jak wskazuje Jacoby (2004, s. 5–8), przybierać różne formy. Jeśli mają charakter dobrowolny, mogą to być *kopie*, będące najwierniejszym odwzorowaniem tych instytucji, bądź bardziej przybliżonym jako *szablony*. Rezultatem reform niezupełnie dobrowolnych, ale wyglądających na wierne, są *laty* bądź *progi*, będące tylko ich przybliżeniem. Badając stosunki cywilno-wojskowe (SCW) w Polsce szukaliśmy ich najodpowiedniejszej definicji na liście, jaką proponuje Jacoby. Pytaliśmy też, czy można uznać, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZRP) zaakceptowały demokratyczną kontrolę cywilną nad sobą behawioralnie, postawowo i konstytucjonalnie.

Po krótkim okresie tkwienia w „próżni bezpieczeństwa”, jaka powstała po rozwiązaniu Układu Warszawskiego, polskie elity polityczne postanowiły ubiegać się o członkostwo Unii Europejskiej (UE) i NATO. Aby spełnić kryteria członkowskie, instytucje państwowe, w tym SZRP, przeszły szereg reform, w tym ustanowienie cywilnego kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), powołanie parlamentarnej Komisji Obrony Narodowej (KON) oraz wydanie szeregu dokumentów i ustaw określających nową strategię obronną. Wyniki naszych badań wskazują jednoznacznie, że wejście do NATO, było najistotniejszym czynnikiem, który przyczynił się do ustanowienia demokratycznej kontroli cywilnej nad SZRP. Wskazują one też, że udział w misjach NATO, jak i kierowanych przez Stany Zjednoczone, zwiększył w spektakularny sposób efektywność SZRP.

Pomimo tego, niektóre zmiany instytucjonalne okazały się być czysto kosmetyczne. Aczkolwiek MON jest kierowany przez cywilnego ministra, zaledwie 40 procent personelu ministerstwa (w okresie prowadzenia naszych badań) stanowili cywile, zajmujący w większości najniższe stanowiska. Sejmowa KON pozbawiona jest odpowiednich specjalistów, a wojskowi w dalszym ciągu odmawiają cywilnym badaczom dostępu do informacji dotyczącej podejmowanych przez siebie działań. Dlatego też demokratyczna kontrola cywilna nad SZRP jest dość powierzchowna i podlega, co jakiś czas, regresowi. Od 1990 r. funkcjonowanie SZRP oparte jest na okresowo aktualizowanej doktrynie, zatwierdzonej i realizowanej poprzez odpowiednie instytucje państwowe. Wyczerpuje to dwa, z trzech kryteriów oceny efektywności sił zbrojnych, jakie proponuje Florina Cristiana Matei (2015, s. 26–38). Oszacowanie trzeciego kryterium, jakim jest wystarczająca ilość środków, jakie władze państwowe zapewniają siłom zbrojnym, może być dokonane tylko arbitralnie.

Prezentowane tu wyniki badań stanowią część historyczno-porównawczego studium wyzwań, jakie wejście do NATO, postawiło przed siłami zbrojnymi i polityką obronną Czech, Polski i Węgier. Składały się nań trzy serie bezpośrednich, częściowo ustrukturalizowanych wywiadów przeprowadzanych w latach 1996, 2006 i 2015–2016 przy użyciu sporządzonego przez autora kwestionariusza zawierającego pytania otwarte. W wywiadach wzięło udział 41 osób reprezentujących istotną część polskich decydentów i ekspertów zaangażowanych w proces poszerzania NATO, w tym dziesięciu generałów, siedmiu ministrów oraz jedenastu sekretarzy i podsekretarzy stanu. Niektórzy

z nich wzięli udział w dwóch lub trzech seriach wywiadów. W 1996 r. udało się przeprowadzić wywiady z członkami zespołu, który negocjował wstąpienie Polski do NATO i ponownie, z większością z nich w 2016 roku. Treść wywiadów stanowi oryginalny, niepublikowany w Polsce materiał autora. Ich wyniki zostały zweryfikowane rezultatami badań archiwalnych pierwotnych źródeł polskiej doktryny obronnej, w tym ustaw i publikowanych oświadczeń dotyczących koncepcji, praktyk i procedur militarnych. Krytyczny przegląd istniejącej, głównie angielskojęzycznej literatury posłużył poszerzeniu perspektywy badawczej.

Część druga pracy przedstawia historię stosunków cywilno-wojskowych w Polsce a trzecia opisuje próby ustanowienia kontroli cywilnej nad polskimi siłami zbrojnymi od momentu transformacji ustrojowej do objęcia władzy przez rząd partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Implikacje, jakie cywilny nadzór nad SZRP ma dla ich efektywności są omawiane w części czwartej, a część piąta zawiera podsumowanie wyników badań autora. Tekst ten obrazuje ich stan na dzień 1 grudnia 2015 r.

Tło historyczne

Zmienne koleje losu Polski w ciągu ostatnich dwóch stuleci spowodowały wykształcenie się postaw mających bezpośredni wpływ na współczesne SCW. Poprzez cały dziewiętnasty wiek, w okresie, w którym większość europejskich państw narodowych przybierała swój ostateczny, współczesny kształt, Polska była jedynie nazwą terytorium podzielonego przez trzech sąsiadów: Austrię, Prusy i Rosję. Liczne powstania przeciwko zaborcom zrodziły bogatą tradycję opowieści o żołnierzach oddających za ojczyznę swe młode życie i silny związek emocjonalny z ludźmi w polskich mundurach. W okresie międzywojennym, który na krótko przyniósł Polsce odrodzenie, byli bojowcy nie tylko zdominowali jej siły zbrojne, ale też rządzili, bezpośrednio bądź pośrednio samym państwem. Stalin dobrze rozumiał specjalne miejsce, jakie w polskiej psychice zajmuje wojsko, dlatego swoje przygotowania do narzucenia Polsce władzy komunistycznej zaczął od stworzenia wojska, polskiego w nazwie, ale dowodzonego przez sowieckich oficerów. Jego charakterystycznym elementem byli „oficerowie polityczno-wychowawczy”, wywodzący się z aparatu partii komunistycznej, czemu zawdzięczali swe oficerskie stopnie i szerokie uprawnienia pozwalające im niejednokrotnie kwestionować nawet decyzje oficerów liniowych o wyższej od ich randze. Gdy Polska znalazła się w sowieckiej strefie wpływów, dowodzone przez komunistów oddziały tzw. kościuszkowców, przemianowane na Ludowe Wojsko Polskie (LWP), stały się oficjalnymi siłami zbrojnymi nowoutworzonej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL). Wraz z aparatem bezpieczeństwa, były one jednym z dwóch filarów, na jakich opierała się narzucona Polsce władza komunistycznej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR).

Formalnie niezależne, LWP było całkowicie podporządkowane sowieckiemu dowództwu, a dowodzili nim marszałek Konstanty Rokossowski (będący również polskim ministrem obrony) i Jerzy Bordziłowski – zrusyfikowani sowieccy generałowie polskiego pochodzenia. „Ukształtowana w latach 1955–1990 doktryna wojenna Polski była pod względem polityczno-ideologicznym niemal tożsama z doktryną Układu Warszawskiego” (Puchała, niedatowany).

Jesienią 1956 r., po fali masowych protestów, jedną ekipę twardogłowych komunistycznych przywódców zastąpiła druga, pod przewodnictwem Władysława Gomułki, uważana za bardziej liberalną. Niedługo potem Konstanty Rokossowski powrócił do Moskwy. Razem z nim opuściło Polskę 1427 rosyjskich oficerów zajmujących stanowiska dowódcze w LWP. Kolejna czystka w szeregach sił zbrojnych miała miejsce w 1968 r., w rezultacie nowych walk frakcyjnych w partii komunistycznej. Ponieważ w przegranej frakcji „liberalnej” było wiele osób o pochodzeniu żydowskim, przerodziło się to w masową kampanię antysemicką. Zwycięska frakcja określana była zwykle mianem „nacjonalistycznej”, ale jej rządy doprowadziły do jeszcze silniejszej rosyjskiej kontroli nad LWP.

Władze komunistyczne czyniły wiele wysiłków by uwiarygodnić polskość LWP i wymazać piętno jego sowieckiej kreacji. Twierdzono, że broni ono Polski przed zakusami NATO i Niemieckiej Republiki Federalnej, które chciałyby zagarnąć jej terytorium. Straszanie Polaków widmem niemieckiego rewanżyzmu było również usprawiedliwieniem podległości Związkowi Sowieckiemu, który był przedstawiany jako główny gwarant polskiej integralności terytorialnej. Od 1945 r. aż do 1991 r. Polska była zmuszona gościć Północną Grupę Wojsk Armii Czerwonej, która w początkach lat pięćdziesiątych liczyła około 400 tysięcy żołnierzy. Pół wieku później, już po rozwiązaniu Paktu Warszawskiego, w Polsce ciągle jeszcze stacjonowały 53 tysiące rosyjskich żołnierzy i 7,5 tysiąca personelu cywilnego wraz z liczącymi około 40 tysięcy osób rodzinami. Stacjonowali oni w 59 garnizonach, korzystali z 13 lotnisk wojskowych, bazy marynarki wojennej oraz 6 poligonów i byli właścicielami 8 tysięcy nieruchomości.

Spółeczeństwo, a przynajmniej znaczna jego część, uważało, że LWP chroni Polskę przed bezpośrednią sowiecką interwencją w sprawy wewnętrzne. Takiego właśnie usprawiedliwienia używali (już po czasie) polscy generałowie, którzy 13 grudnia 1981 r. ogłosili w Polsce stan wojenny. Generał Jaruzelski, szef junty wojskowej, utrzymywał aż do śmierci, że wprowadzenie stanu wojennego oszczędziło krajowi losu, który przypadł Węgrom w 1956 r. i Czechosłowacji w 1968 r.

Przejęcie władzy przez grupę generałów, która przybrała sobie miano Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) i zawieszenie nie tylko działalności rządu, ale i rządzącej partii, przeczyło, na pozór, podstawom ideologii komunistycznej. Pogłębione studium polskiego przypadku ujawnia bardziej zniuansowany obraz. Pomiędzy 1960 a 1965 rokiem Jaruzelski kierował Głównym Zarządem Politycznym (GZP) LWP. Uważana lektura jego życiorysu sugeruje, że swą błyskawiczną karierę wojskową zawdzięczał on w znacznym stopniu politycznym koneksjom i bliskiej współpracy z sowieckim wywiadem wojskowym. GZP odpowiadało za tzw. oficerów polityczno-wychowawczych, tworzących wewnętrzną strukturę partyjnego nadzoru nad siłami zbrojnymi. Tak więc władza WRON stanowiła trójwarstwową konstrukcję, gdzie cywilna administracja państwa podlegała wojsku, które było z kolei kontrolowane przez wewnętrzną siatkę partyjną.

Bycie członkiem komunistycznej elity władzy pozwalało oficerom na osiągnięcie znacznie wyższego standardu życia niż był on dostępny innym zawodom. W stanie wojennym doszedł jeszcze do tego przywilej rozkazywania nie tylko podkomendnym, ale i pozostałym obywatelom. Zwykli polscy żołnierze, w przeważającej masie z poboru, nie mieli takich przywilejów, musieli jednak znosić niechęć społeczeństwa pozbawionego

przez władze wojskowe swych praw obywatelskich. Karykatury drukowane ówczasie w podziemnej prasie i na ulotkach czy popularne dowcipy sugerują jednak, że społeczeństwo dostrzegało różnicę pomiędzy wojskiem a jego upolitycznionymi dowódcami. Tłumaczy to prawdopodobne ambiwalentny stosunek Polaków do wojska w początkach demokratycznej transformacji. „Oceniamy teraz stan wojenny bardzo negatywnie – wskazuje były wiceminister Obrony Narodowej – ale każdy powie, że ‘wojsko wykazało swe zdolności organizacyjne’. A więc wysoka ocena zawodowa i niska polityczna” (Karkoszka, 2015). Zwykli Polacy odczuli to jeszcze dotkliwiej: łapanie, masowe internowanie i zawieszenie wszystkich praw obywatelskich przekreśliło w ich oczach resztki legitymizacji władzy komunistów.

Przez czterdzieści cztery lata tej władzy polskie siły zbrojne pozostawały pod dowództwem i kontrolą obcego państwa, Związku Sowieckiego, podporządkowane jego militarnym potrzebom i uzależnione od pochodzącego odeń sprzętu, części zamiennych i możliwości jego udoskonalania. Polscy oficerowie, od podpułkownika wzwyż mieli obowiązek studiować w sowieckich akademiach wojskowych. Ukształtowało to w LWP kulturę ślepego posłuszeństwa wobec przełożonych, braku własnej inicjatywy i odpowiedzialności. Stosunek wojska do świata zewnętrznego był oparty na wydawaniu rozkazów i oczekiwaniu, że będą one posłusznie wykonywane. O ile PZPR wytyczał wojsku ścisłe ramy polityczne o tyle wszystkie aspekty obronności i strategii wojennej były w rękach personelu wojskowego i nie było praktykowane by oceną efektywności sił zbrojnych mogły zajmować się osoby cywilne.

Oddzielne światy, cywilny i wojskowy, wraz z paralelnymi systemami edukacyjnymi i kulturą tajemnicy otaczającą działania sił zbrojnych, uniemożliwiały pojawienie się w tej dziedzinie cywilnych ekspertów. Udostępnianie cywilom jakiegokolwiek dokumentu dotyczącego strategii LWP było kompletnie zakazane. Władza komunistyczna nie ujawniała szczegółów wydatków na siły zbrojne, a wiarygodność danych, jakie ogłaszano, jak na przykład procent PKB, jaki pochłaniały te wydatki, była bardzo wątpliwa. W gospodarce planowanej centralnie, gdzie nie działały mechanizmy rynkowe, brak też było narzędzi do ich oceny.

Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi – prace trwają

Reżim komunistyczny w Polsce oficjalnie upadł w Polsce 4 czerwca 1989 r., gdy Polakom pozwolono, po raz pierwszy od półwiecza, wziąć udział w częściowo wolnych wyborach. Poprzedziły je wielomiesięczne negocjacje pomiędzy przedstawicielami władz i Solidarności. Przy przysłowiowym okrągłym stole zawiązано porozumienie w sprawie pokojowego przejścia do systemu demokratycznego. Głównym jego negocjatorem po stronie komunistycznej był gen. Kiszczak, szef wywiadu wojskowego i prawa ręka gen. Jaruzelskiego. W trakcie tych negocjacji siły zbrojne uzyskały istotne, nieformalne immunitety i przywileje. Żaden spośród wyższych oficerów odpowiedzialnych za wprowadzenie stanu wojennego i łamanie praw człowieka w czasie jego trwania nie znalazł się nigdy w więzieniu. Ci nieliczni, których udało się osądzić i skazać, otrzymywali bardzo łagodne wyroki, których wykonanie zawsze zawieszano. Wojskowi zabezpieczyli też sobie znaczne korzyści materialne w postaci dobrze płatnych stanowisk

w państwowych przedsiębiorstwach w sektorze zbrojeniowym i zarezerwowanych dla nich obszarów gospodarki jak przemysł naftowo-wydobywczy. Umowy okrągłego stołu pozostawiły pozakonstytucyjne ciała będące pozostałością rządów stanu wojennego jak Komitet Obrony Kraju (KOK) i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). To ostatnie istnieje po dzień dzisiejszy i ciągle usurpuje sobie prawo do udziału w kształtowaniu kluczowych dokumentów dotyczących strategii obrony państwa.

Pomimo pozorów, nie doszło do wyraźnego zerwania pomiędzy totalitarnymi rządami komunistycznymi a nową, demokratyczną władzą. Generał Jaruzelski, ostatni prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, został pierwszym prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, wkrótce ochrzczonej Trzecią Rzeczpospolitą. Generał Siwicki, który był ministrem obrony przez cały okres stanu wojennego, utrzymał swoje stanowisko w nowym, solidarnościowym rządzie Tadeusza Mazowieckiego, a Generał Kiszczak, już jako cywil, podobnie jak dwaj pozostali generałowie, został zastępcą Mazowieckiego i ministrem spraw wewnętrznych. Jego stanowisko obejmowało nadzór nad policją, tajnymi służbami i administracją państwową.

Jaruzelski urzędował równo rok, po czym w grudniu 1990 roku zastąpił go przywódca Solidarności, który wygrał pierwsze wolne wybory prezydenckie. Prezydentura Wałęsy przyniosła szczególnie burzliwy okres w polskich SCW. Po pierwsze zbiegła się ona z głębokim kryzysem ekonomicznym, na który złożyły się hiperinflacja, jak i środki, jakimi postanowiono ją zdławić, reformy „terapii szokowej” kreujące wolny rynek i wymienialną walutę, ale również zamykanie szeregu nierentownych przedsiębiorstw państwowych. Efektem tych reform było masowe bezrobocie i drastyczny spadek stopy życiowej, szczególnie uboższych warstw społeczeństwa. Pusta kasa państwa wymusiła serię cięć w stanie osobowym sił zbrojnych, jak i ich sprzęcie. W 1997 r. Siły Zbrojne liczyły 241 tys. osób w służbie czynnej, gdy w 1989 r. miały one 412 tysięcy (Garztecki, 1997).

Równoległe do reform gospodarczych, Polska przeszła gruntowne zmiany polityczne, jak stworzenie wszystkich, uprzednio nie istniejących, instytucji demokracji parlamentarnej w tym cywilnego kierownictwa ministerstwa obrony i budowa nowych fundamentów prawnych państwa. Do tych ostatnich zaliczyć należy korekty konstytucyjne oraz znaczną ilość nowych aktów prawnych i dokumentów dotyczących polityki obronnej i zagadnień strategicznych. Obok czynników wewnętrznych kształtujących te zmiany było też szereg wydarzeń zewnętrznych wpływających na ich kierunek. Najistotniejszym z nich, należy sądzić, było ostateczne rozwiązanie, w lipcu 1991 r. Układu Warszawskiego, którego Polska była członkiem. Niedługo potem, w grudniu 1993 r., nastąpił rozpad Związku Sowieckiego i 1 stycznia 1993 r. podział Czechosłowacji. Te historyczne zmiany w krajach sąsiadujących z Polską poprzedzone zjednoczeniem Niemiec w październiku 1990 r., fundamentalnie zmieniły jej geopolityczne i strategiczno-militarne położenie. „Zniknął mur, żelazna kurtyna, ale myśmy się znaleźli w szarej strefie – wspomina Janusz Onyszkiewicz, pierwszy polski cywilny minister obrony – co było sytuacją dość niewygodną” (Onyszkiewicz, 2015). Osoby zajmujące się planowaniem strategicznym polskich sił zbrojnych potrzebowały sporo czasu by odnaleźć się w nowych realiach. Opublikowany w lutym 1990 r., pierwszy po przemianach systemowych, zarys polityki bezpieczeństwa kraju, *Doktryna Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, ciągle jeszcze bazował na założeniu, że w razie wybuchu w Europie konfliktu

zbrojnego, polskie Siły Zbrojne będą pozostawały w strukturze Układu Warszawskiego, choć Polska będzie miała suwerenne prawo ich użycia. Upłynęły jeszcze niemal dwa lata zanim pojawiła się pierwsza, w pełni niezależna koncepcja obrony narodowej. Nakreśliły ją dwa, opublikowane w listopadzie 1992 r., powiązane ze sobą dokumenty: *Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa i Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Potrzeba było kolejnych ośmiu lat by pojawił się następny, kluczowy dokument polityki obronnej. W międzyczasie położenie geostrategiczne Polski uległo nieodwracalnym zmianom.

W rezultacie nieformalnych ustaleń, które doprowadziły do powstania pierwszego niekomunistycznego rządu, powstała pewna równowaga polityczna, wyrażana sloganem: „wasz (to znaczy komunistów) prezydent, nasz (znaczy ‘Solidarności’) premier”. Przyznawała ona głowie państwa prawo obsady trzech ministerstw – obrony, spraw zagranicznych i wewnętrznych – określonych jako „prezydenckie”, jak też wyznaczania kierunku ich polityki. Tych prerogatyw, przykrojonych specjalnie dla gen. Jaruzelskiego, a następnie przechwyconych przez Wałęsę, ich następcy nigdy się w pełni nie wyrzekli. Dawały one też szerokie, nieformalne uprawnienia doradcom Wałęsy, Mieczysławowi Wachowskiemu, Lechowi Falandyszowi i szefowi BBN – Jerzemu Milewskiemu, do tworzenia „dworu” protegowanych. Wraz z odejściem Jaruzelskiego opuścili też rząd generałowie Kiszczak i Siwicki, a stanowisko tego ostatniego objął wiceadmirał Kołodziejczyk. Admirał Kołodziejczyk nie tylko mianował, po raz pierwszy, dwóch cywilnych zastępców: Janusza Onyszkiewicza i Bronisława Komorowskiego, ale też uczynił pierwsze, jeszcze nieśmiałe kroki do otwarcia MON dla pracowników cywilnych. Rozwiązano Główny Zarząd Polityczny i komunistyczne struktury partyjne w siłach zbrojnych, a LWP przemianowano na Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZRP). Były to wszystko działania burzące zwyczaję MON, gdzie jedynymi cywilami były tylko sekretarki i sprzątaczkę. Sztab Generalny, będący naczelnym dowództwem sił zbrojnych, wcielony w struktury ministerstwa, stawiał temu szczególny opór.

Choć tymczasowe rozwiązania konstytucyjne przyznawały większość władzy wykonawczej premierowi, prezydent Wałęsa wspomagany przez swego doradcę prawnego Falandysza podjął działania w celu znacznego zwiększenia wielu swych prerogatyw, szczególnie w zakresie obronności i zagadnień militarnych. W tym celu posłużył się tytułem nominalnego zwierzchnika sił zbrojnych by nawiązać nieformalne osobiste stosunki z szeregiem generałów. Po pierwszych, już całkowicie wolnych wyborach w październiku 1991 r. powstał nowy rząd, którego premierem został Jan Olszewski. Po raz pierwszy w historii nowoczesnej Polski tekę ministra obrony otrzymał w nim cywil, Jan Parys. Było ponoć uzgodnione z Wałęsą, że po przekazaniu swego urzędu Parysowi, admirał Kołodziejczyk zostanie mianowany na stanowisko Głównego Inspektora Sił Zbrojnych. Zamiast tego, przeniesiono go do rezerwy, co uniemożliwiło mu objęcie tego stanowiska. Koncepcja Głównego Inspektora, wzorowana na podobnym stanowisku istniejącym w Bundeswerze, nie została nigdy rozwinięta, co zresztą wywołało wściekłość Wałęsy. Dla podkopania Parysa użył on młodego, ambitnego dowódcy Śląskiego Okręgu Wojskowego, generała Tadeusza Wileckiego. Na działania tego ostatniego, Parys odpowiedział oskarżeniem Wałęsy o naruszenie porządku konstytucyjnego poprzez oferowanie Wileckiemu stanowiska szefa Sztabu Generalnego w zamian za poparcie bezpośredniego podporządkowania sił zbrojnych prezydentowi. Nadzwyczajna komisja

śledcza Sejmu wezwała na przesłuchanie Wileckiego, Wachowskiego i Milewskiego, którzy zgodnie zeznali, że spotkania, na którym Wałęsa miałby zgłosić taką propozycję nigdy nie było. W rezultacie Sejm zarekomendował zdymisjonowanie Parysa, który podał się do dymisji 23 maja 1992 r. Trzy miesiące później Wałęsa mianował Wileckiego nowym szefem Sztabu Generalnego.

W międzyczasie, opublikowanie listy osób oskarżonych o współpracę z komunistyczną Służbą Bezpieczeństwa (na której znaleźli się znani działacze opozycji, w tym sam Wałęsa), spowodowało 5 czerwca upadek rządu Olszewskiego, w wyniku wyrażenia mu przez Sejm wotum nieufności.

Nieustanne napięcia pomiędzy pałacem prezydenckim a urzędem premiera były zręcznie wykorzystywane przez generałów. Ich ostoją był Sztab Generalny, a główną linią frontu w tej batalii był stopień jego integracji z cywilnymi strukturami MON (Michta, 1997 s. 79–97; Latawski, 2006, s. 34–37). Jak pisze Simon: „sposób w jaki Sztab Generalny rozgrywał prezydenta przeciwko premierowi/ministrowi obrony dał w rezultacie wojskowym niezależność, jakiej nie mieli oni nigdzie indziej w Europie Centralnej” (Simon, 2004, s. 52).

Tego samego roku, 17 października Sejm przyjął ustawę istotnie zmieniającą zapisy Konstytucji z 1952 roku. Ustawa ta, zwana Małą Konstytucją na nowo regulowała stosunki pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą i usuwała wszystkie zapisy mające na celu utrwalenie władzy komunistycznej. Posłowie, mając na względzie coraz silniejsze tendencje autorytarne Wałęsy, umieścili też w ustawie wymóg kontrasygnowania każdego aktu prezydenckiego przez premiera bądź ministra odpowiedzialnego za jego wdrożenie. Rządy kolejnych, nietrwałych koalicji, tworzonych przez partie, jakie wyłoniły się z Komitetu Obywatelskiego Solidarności, doprowadziły w końcu do przedterminowych wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 r. Przywróciły one władzę dwóm, przemianowanym partiom postkomunistycznym, które skorzystały z podziałów i kłótni w obozie solidarnościowym. Powrócił też, już jako „cywilny” minister obrony, emerytowany admirał Kołodziejczyk. Kohabitacja Wałęsy z postkomunistami okazała się jednak równie trudna, jak poprzednio z rządami solidarnościowymi. Kołodziejczyk zamierzał w pełni włączyć Sztab Generalny w strukturę MON, jako jeden z jego głównych departamentów. Dałoby to jemu i premierowi bezpośrednie zwierzchnictwo nad dowództwem sił zbrojnych. Do zniweczenia tych planów Wałęsa ponownie użył gen. Wileckiego. W trakcie manewrów na poligonie w Drawsku, zaproszono Kołodziejczyka na wspólny obiad z Wałęsą i grupą wybranych generałów. W trakcie spotkania ci ostatni zostali zapytani przez Wachowskiego i Wileckiego co sądzą o kompetencjach Kołodziejczyka. Z wyjątkiem dwóch, wszyscy pozostali wyrazili negatywne opinie. Niedługo potem Wałęsa zdymisjonował Kołodziejczyka i powołał Milewskiego w charakterze p.o. ministra obrony.

Wydarzenia te były też przedmiotem obrad parlamentarnej Komisji Obrony Narodowej, która począwszy od 1992 r. prowadziła regularne przesłuchania. Z prowadzonych w jej łonie dyskusji wyłoniło się Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie, formalnie powołane w marcu 1994 r. przez grupę trzydziestu trzech solidarnościowych intelektualistów. W swej *Deklaracji Założycielskiej* Stowarzyszenie zaproponowało stworzenie „szerokiego forum obywatelskiej refleksji nad zagadnieniami bezpieczeństwa państwa” (Wikipedia, niedatowany), które rozważyłoby uczestnictwo Polski w europejskich i euroatlantyckich instytucjach.

Wybory prezydenckie w listopadzie 1995 r. wygrał były komunistyczny minister Aleksander Kwaśniewski. Przemianowani na Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) komuniści znowu dzierżyli wszystkie dźwignie władzy. Taki układ nie tylko wyeliminował, choć tylko czasowo, rywalizację o prymat w sprawach bezpieczeństwa narodowego pomiędzy rządem a pałacem prezydenckim, ale w znacznym stopniu zmniejszył napięcia pomiędzy wojskowymi a cywilnymi elitami. Kwaśniewski i jego najbliżsi współpracownicy, jak Marek Siwiec, nowy szef BBN i Ryszard Kalisz, kierujący prezydencką kancelarią, będąc byłymi działaczami komunistycznymi i członkami elity władzy minionego okresu podzielali polityczną przeszłość i światopogląd generalicji. Po początkowych wątpliwościach, postkomuniści podchwycili też pomysł członkostwa w NATO i Unii Europejskiej, uświadomiwszy sobie, że przysporzy im to wiarygodności na Zachodzie. Dla Kwaśniewskiego i jego towarzyszy z SdRP, najważniejszą jednak sprawą było przyjęcie nowej Konstytucji, która uprawomocniła demokrację parlamentarną i wolny rynek. To, czego klójące się koalicje partii solidarnościowych nie potrafiły dokonać przez sześć lat, politycy SdRP przeprowadzili w ciągu niespełna roku. Nowa Konstytucja, pozostawiła jednak hybrydowy system semiprezydencki, jaki ukształtował się w latach transformacji. Jeśli obdzielenie odpowiedzialnością za sprawy zagraniczne i bezpieczeństwo narodowe prezydentury i rządu może być akceptowalne, gdy przedstawiciele tej samej partii sprawują oba stanowiska, to gdy piastują je politycy z różnych obozów, jak zdarza się to w Polsce, w sferze SCW prowadzi to nieuchronnie do konfliktów.

Stało się to szybko oczywiste, gdy kolejne wybory, we wrześniu 1997 r. przywróciły władzę blokowi solidarnościowemu. Mimo przymusowej kohabitacji z postkomunistycznym prezydentem, solidna większość parlamentarna, jaką miał on tym razem, sprawiła, że rząd, kierowany przez Jerzego Buzka, po raz pierwszy od zmiany systemowej, przetrwał pełną, czteroletnią kadencję. Pozwoliło to na kontynuowanie reformy SZRP, który to proces prowadzony był sporadycznie od 1990 r.

Siły zbrojne kurczyły się już od pewnego czasu, początkowo głównie w rezultacie pułapów, jakie narzucił ich liczebności Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE). W praktyce znaczna część personelu wojskowego zajmowała się czynnościami czysto administracyjnymi. Wszystkie wielkie bazy wojskowe ulokowane były na zachodzie Polski, w pobliżu granicy z Niemcami, w spuściznie po czasach, w których zasadniczym planowanym zadaniem LWP był atak na siły NATO. W sytuacji gdy głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski stawała się Rosja, zaistniała potrzeba przeniesienia tych baz bliżej granicy wschodniej. Była również konieczna zmiana proporcji pomiędzy niższymi i wyższymi szarżami, które uprzednio tworzyły piramidę postawioną na głowie, w której 23% stanowili podoficerowie, 31% młodszy oficerowie a aż 46% pułkownicy i generałowie. W trakcie zmian wszyscy generałowie (włącznie z Wileckim), którzy w czasie „obiadu drawskiego” wypowiedzieli posłuszeństwo ministrowi obrony, zostali po cichu, jeden po drugim, zwolnieni ze służby czynnej. Przeprowadzone przez autora wywiady wskazują, że dopiero w trakcie przygotowań do wstąpienia do NATO po raz pierwszy udało się ustanowić w miarę skuteczną demokratyczną cywilną kontrolę nad SZRP. Janusz Onyszkiewicz wskazywał: „Chodziło tu o wprowadzenie rzeczywistej kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi, ale także o modernizację. Ze względu na to, że było ogólne

przekonanie, również w wojsku, że wejście do NATO jest naszym absolutnym strategicznym celem, to trzeba było wprowadzić bardzo wiele rozmaitych działań i zmian, które by napotykały w wojsku na najrozmaitsze opory [...]. Otóż argument, że ‘nasze członkostwo NATO tego wymaga’ był argumentem przełamującym wszystkie opory” (Onyszkiewicz, 2015).

Polscy wojskowi, jak generał Henryk Tacik, podzielali punkt widzenia cywilów:

„Członkostwo w NATO przede wszystkim zmusiło Polskę do gruntownej reformy sił zbrojnych poczynając od uznania zwierzchnictwa cywilnego jako zasadniczego wymogu natowskiego poprzez wewnętrzną strukturę wojska i wyrwanie z doktryny Układu Warszawskiego” (Tacik, 2015).

Wpływ członkostwa w Sojuszu był wyraźny w nowej, ogólnej *Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjętej przez rząd w styczniu 2000 r. oraz jej uszczegółowieniu w bardziej technicznej *Strategii Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*. Były to pierwsze polskie dokumenty dotyczące polityki obronnej, oparte na założeniu, że jeśli kraj zostanie zaatakowany, to będzie mógł liczyć na zbrojne wsparcie swych zachodnich sojuszników. Zmiany te nie powstrzymały jednak starej gwardii generalskiej przed próbami odzyskania dawnej władzy, co ukazała tak zwana „afery Szeremietiewa”. Szeremietiew, będący ówczesnie wiceministrem obrony, został zawieszony w lipcu 2001 r. wraz ze swym asystentem Zbigniewem Farmusem i oskarżony o współudział w braniu łapówek od wojskowych dostawców. I nie miało już znaczenia, że w listopadzie 2010 r. Szeremietiew został oczyszczony z wszelkich zarzutów, a najpoważniejszym, jaki przedstawiono Farmusowi, było „bezprawne posiadanie zastrzeżonych dokumentów”. Po trwającej dziewięć i pół roku rozprawie przed trybunałem wojskowym kariery obu były już, praktycznie biorąc, skończone.

Kołodziejczyk i jego następcy dążyli do ograniczenia roli Sztabu Generalnego do ciała zajmującego się planowaniem militarnym, podczas gdy kolejni prezydenci usiłowali utrzymać jego przed-transformacyjny status jako, bezpośrednio im podległego, najwyższego dowództwa sił zbrojnych. W tym celu rozbudowali rolę BBN, z jego początkowej funkcji umiejscowionego w kancelarii Prezydenta ciała doradczo-monitorującego, do roli alternatywnego organu kreującego politykę obronną. Zabiegi te miały jeden, niepożądany efekt – upolitycznienie korpusu oficerskiego. Ambitni oficerowie otwarcie manifestowali swoje polityczne sympatie licząc, że pomoże im to w awansie. Ponieważ stanowiło to oczywiste naruszenie zapisów Konstytucji gwarantujących apolityczność sił zbrojnych, robili to niejawnie szczególnie jeśli oczekiwali, że wybory przyniosą zmianę ekipy rządzącej. Szczególnie zauważalne było to w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego. Lech Kaczyński i jego brat bliźniak, premier Jarosław Kaczyński mieli nadzieję odciąć SZRP od, jak to postrzegali, „nieprawego poczęcia”. Jeszcze w 2005 r., u progu prezydentury Kaczyńskiego znaczną większość polskich generałów tworzyli absolwenci sowieckich akademii wojskowych. Wywołało to nowe podziały w polskich SCW, tym razem nie tyle pomiędzy cywilami a wojskowymi, ile pomiędzy niektórymi politykami i sprzymierzonymi z nimi oficerami a innymi, konkurującymi z nimi aliansami cywilno-militarnymi. Rozłam pojawił się nawet wewnątrz rządu Jarosława Kaczyńskiego, pomiędzy ministrem obrony Radosławem Sikorskim a jego zastępcą Antonim Macierewiczem. Ten drugi, mający legendę udziału w opozycji antykomunistycznej, zwyciężył

i rozpoczął, poczynając od kontrwywiadu wojskowego, gruntowną czystkę szkolonych w Sowietach oficerów.

Generałowie byli też niezadowoleni z poziomu technicznego i finansowego wsparcia ze strony polityków, w czasie gdy międzynarodowe zobowiązania militarne Polski rosły w szybkim tempie. Ostatni, głośny incydent tego typu zdarzył się latem 2009 r. gdy dowódca polskiego kontyngentu w Afganistanie, gen. Waldemar Skrzypczak publicznie zganił ówczesnego ministra obrony Bogdana Klicha za zaniedbywanie potrzeb sił zbrojnych. W wywiadzie udzielonym autorowi Skrzypczak przedstawił swoje postrzeżenie SCW.

„Moim zdaniem ktoś na początku tych zmian źle to nazwał: kontrola. To słowo kontrola to chyba jest jeszcze z okresu sowietyzmu. Armia wymaga wsparcia politycznego, nadzoru oczywiście też, bezwzględnie. [...] Kontrola jest niewłaściwym określeniem. Nazwałbym to politycznym kierownictwem nad armią, nie kontrolą. To jest dla mnie nieporozumienie. Co to jest kontrola, na czym miałyby ona polegać? Na podglądaniu tego co robią wojskowi? Nie bardzo tego rozumiem. [...] Nie wyobrażam sobie, że wojskowi muszą być kontrolowani, ponieważ wojskowi są ludźmi lojalnymi na wskroś i nie ma żadnej potrzeby by ich kontrolować, tylko trzeba nimi kierować politycznie” (Skrzypczak, 2015).

W katastrofie prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. zginęła nie tylko głowa Państwa i jego małżonka, ale straciło też życie wielu wyższych urzędników państwowych i parlamentarzystów. Zagładzie uległo w niej całe wyższe dowództwo polskich sił zbrojnych, w tym Szef Sztabu Generalnego, dowódcy wszystkich rodzajów broni – w sumie dziewięciu generałów i admirał. Ilość ofiar wojskowych była jednocześnie ilustracją bliskich relacji Kaczyńskiego z generalicją. Jego następca Bronisław Komorowski, też miał silne związki z wojskowymi, ale innego rodzaju. Ze wszystkich polityków miał on prawdopodobnie największe doświadczenie w sprawach militarnych, służąc jako cywilny wiceminister obrony w trzech pierwszych rządach solidarnościowych, kierując przez trzy lata parlamentarną KON i sprawując urząd ministra obrony narodowej w latach 2000–2001. Cieszył się też największym, spośród prezydentów Trzeciej Rzeczypospolitej, poparciem wojskowych, jako niestrudzony orędownik znaczących podwyżek budżetu obronnego kraju. W listopadzie 2010 r. Prezydent Komorowski powołał Komitet Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Było to wielkie przedsięwzięcie, w którym wzięło udział przeszło 160 ekspertów wojskowych i cywilnych, obradujących przez blisko dwa lata. Koordynował je szef BBN gen. Stanisław Koziej, bliski przyjaciel Prezydenta. Jego koledzy, często starsi rangą i doświadczeniem, jak gen. Bolesław Balcerowicz, uskarżali się (Balcerowicz, 2015), że miał on zwyczaj zastępowania uzgodnionych już przez Komitet fragmentów tekstu własnymi dywagacjami. Rozwój wydarzeń na Ukrainie zmusił do istotnych uaktualnień *Narodowej Strategii Bezpieczeństwa*, tym razem pod kierunkiem MON, w którego gestii Strategia winna była być od samego początku.

Dwudziestego czwartego maja 2015 r., młody, pozbawiony politycznego doświadczenia swych poprzedników, europarlamentarzysta opozycyjnej partii PiS odniósł nieoczekiwane zwycięstwo w wyborach prezydenckich. Odebrane to zostało powszechnie jako wyraz dezaprobaty wobec nieudolności i korupcji o jaką oskarżano dotychczas rządzącą partię. Pięć miesięcy później, rezultat ten powtórzył się w wyborach parlamentarnych. Tym razem PiS-owi udało się zdobyć absolutną większość parlamentarną, dzie-

ki czemu stał się on, pierwszą w historii Trzeciej Rzeczypospolitej, partią która mogła rządzić samodzielnie. Zanim jeszcze ogłoszono nazwiska nowych ministrów, osadzona w MON „stara gwardia” już czyniła przygotowania aby „uczynić życie piekłem nowemu szefowi” w wypadku, gdyby PiS mianował na to stanowisko Antoniego Maciarenwicza. Tydzień później Maciarenwicz został nowym Ministrem Obrony Narodowej.

W omawianym okresie obietnica członkostwa NATO była kluczem do ustanowienia pewnej formy demokratycznej cywilnej kontroli nad SZPR. Wzmocniły ją kontakty bilateralne pomiędzy wojskowymi polskich i amerykańskich sił zbrojnych. Jest interesujące, że brak dowodów na to, by wieloletnia współpraca pomiędzy duńskimi, niemieckimi i polskimi oddziałami w ramach Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego wywarła podobny wpływ.

Rezultaty naszych badań sugerują również, że traktowanie cywilnych i wojskowych elit jako dwóch zagregowanych czynników sprawczych, które w swoich interakcjach i wzajemnym odnoszeniu się wyznaczają stosunki cywilno-wojskowe w Polsce, jest zdecydowanie niewystarczające. W obu grupach występują istotne podziały, ale też w obu jest zawsze taka, która dominuje nad pozostałymi. Elity cywilne grupowały się, z jednej strony, wokół urzędu prezydenta, a z drugiej, premiera i ministra obrony. Wśród wojskowych różnice te były bardziej subtelne, bowiem tutaj istotne było głównie duchowe dziedzictwo i wynikające z niego normy zachowań. Jedna, rozpoznawalna grupa związana była z Klubem Generałów, stowarzyszeniem emerytowanych, niektórych całkiem niedawno polskich generałów. Byli to głównie wychowankowie sowieckich akademii wojskowych, żyjący w nostalgii za czasami PRL i przejawiający słabo ukrywaną pogardę dla cywilów (Puchała, niedatowany). Druga grupa, składająca się przede wszystkim z generałów, którzy bądź służyli w strukturach NATO lub/i studiowali w zachodnich uczelniach militarnych, była bardziej zróżnicowana, ponieważ większość z nich, po powrocie do kraju nie była awansowana i opuściła służbę czynną, bądź została przeniesiona do rezerwy. Jeśli chcemy mieć prawdziwy obraz SCW w Polsce, to musimy uwzględnić wszystkie cztery grupy w ich złożonych interakcjach.

Nie ma jednak różnic pomiędzy tymi grupami co do wagi, jaką dla Polski ma członkostwo w NATO. Wszystkie osoby uczestniczące w naszych wywiadach zgadzały się co do tego, że był to najistotniejszy czynnik, który spowodował reformy w SZRP. Jeśli jednak wojskowi widzieli główne korzyści członkostwa w sferze militarno-strategicznej to cywile, bez wyjątku, podkreślali jego rolę w ustanowieniu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i ich profesjonalizację. Jeśli więc uwzględnimy wszystkie udane i nieudane reformy sektora obronnego, jakie podejmowane były w Polsce od momentu transformacji ustrojowej, to polityka wewnętrzna jawi się jako główny czynnik, który kształtował ich dynamikę wewnętrzną (*shaper*), a członkostwo w NATO jako najistotniejszy zewnętrzny czynnik napędowy (*driver*).

Pomimo licznych politycznych wstrząsów, jakie występowały w badanym przez nas okresie, ramy instytucjonalne stosunków cywilno-wojskowych w Polsce wykazywały wysoki stopień trwałości. Wyznaczały je podwójne podporządkowanie sił zbrojnych urzędowi prezydenta oraz rządowi, poprzez ministra obrony, jakie ukształtowało się we wczesnym etapie transformacji ustrojowej i które utrzymywało się przez cały ten okres. Pozwoliło to wojskowym na rozgrywanie między sobą obu centrów władzy, uwalniając ich, w znacznym stopniu od cywilnego dozoru.

Nadzór cywilny a efektywność sił zbrojnych

Geostrategiczne położenie Polski – graniczącej z nuklearną i konwencjonalną potęgą militarną Rosji – czyni ocenę efektywności jej sił zbrojnych rzeczą w znacznym stopniu subiektywną. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że nie byłyby one obronić kraju przed rosyjską agresją w pojedynkę. Tak więc podstawowym aspektem strategii obronnej musi być zdolność do tworzenia bądź przynależności do sojuszy militarnych zapewniających wiarygodne odstraszanie.

Jak przyznaje Florina Cristina Matei, „w sektorze bezpieczeństwa, generalnie biorąc, efektywność jest bardzo trudna do zmierzenia” (Matei, 2015, s. 26–38). Wskazuje ona, że by uznać siły zbrojne za efektywne, muszą one spełniać trzy podstawowe wymogi: 1) ich działania muszą mieć podstawę doktrynalną w postaci dokumentu strategicznego; 2) dokument ten musi być sformułowany bądź zaakceptowany oraz wdrożony przez władze państwowe; 3) władze te muszą zapewnić odpowiednie środki do realizacji jego zapisów.

W Polsce, jak wykazano powyżej, pierwsze dwa wymogi wydają się być spełnione. Począwszy od *Doktryny Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* z lutego 1990 r. aż po *Białą Księgę* i *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r., pojawiły się jeszcze co najmniej cztery dokumenty strategiczne tego typu, opublikowane w listopadzie 1992 r., styczniu 2000 r., wrześniu 2003 r. i listopadzie 2007 r. Wszystkie one powstały w MSZ, MON bądź BBN, a więc instytucjach cywilnych. W miarę ewolucji otoczenia geostrategicznego kraju, zmieniały się też założenia, na których dokumenty te były oparte. Jeśli *Doktryna* z 1990 r. brała pod uwagę ówczesne członkostwo Polski w Układzie Warszawskim a *Polityka Bezpieczeństwa* i *Strategia Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* z listopada 1992 r. przyjmowała neutralność kraju, to wszystkie kolejne te dokumenty przyjmowały za podstawę jego członkostwo w NATO. Dokumenty te były zwykle uzupełniane rozporządzeniami wykonawczymi. Pierwszy całościowy plan modernizacji SZRP, tak zwany *Plan 15-letni* ukazał się w 1996 r. Dwa lata później zastąpił go kolejny plan, który został z kolei zastąpiony nowszym w 2001 r. Te, jak i dwa kolejne plany powstały w Sztabie Generalnym i wszystkie kompletnie rozmiękały się z realiami kraju pogrążonego w głębokiej recesji gospodarczej. Były też istotne rozbieżności pomiędzy strategiami a planami modernizacyjnymi. Plany zakupu sprzętu były oparte na tych drugich. Jeśli więc główne dokumenty strategiczne powstawały w instytucjach cywilnych, to te, które realizowano, pochodziły od mundurowych. Były też inne, poważne problemy. „Z tego co ja pamiętam – wspomina prof. Antoni Kamiński, jeden z czołowych polskich ekspertów strategicznych – w tych ‘cywilnych’ departamentach ogromną większość pracowników stanowili wojskowi, którzy przyszli z rezerwy albo po prostu zdjęli mundur i ubrali się w cywilne garnitury. To ucywilnienie wojska było taką grą pozorów (Kamiński, 2015). Agnieszka Gogolewska jedna z dwojga kobiet-analityków, które w owym czasie pracowały w MON, przypisuje przynajmniej część winy samym cywilom:

„Ci cywilni politycy, ministrowie, wiceministrowie, nie wierzyli w swą zdolność oglądu sytuacji i uważali, że tak naprawdę wojskowi wiedzą najwięcej o sprawach wojskowych, co było zaprzeczeniem idei cywilnej kontroli. Więc wojskowi i tak mieli ogromny wpływ na to co się działo ale ten wpływ był akceptowany, tak, aby tylko tego nie było na zewnątrz widać” (Gogolewska, 2015).

Profesor Kamiński, który przez pewien czas kierował Departamentem Studiów Strategicznych MON, jak też przewodniczył swego czasu polskiemu oddziałowi Transparency International, sądzi, że niewiele się od tego czasu zmieniło:

„Komponent cywilny jest właściwie szczątkowy. Jest on zdominowany przez oficerów w cywilu. Tu jest problem tych przestrzeni międzyinstytucjonalnych: polityka–administracja, polityka–wojsko, administracja–wojsko, polityka i administracja a przemysł obronny. Ponieważ te przestrzenie są słabo zinstytucjonalizowane to tutaj jest problem transparentności dla czynników decyzyjnych” (Kamiński, 2006).

Wszystkie plany zaopatrzeniowe oraz pozostałe pozycje budżetowe związane z bezpieczeństwem, jak również „zagadnienia związane z obroną kraju i działalnością sił zbrojnych w szczególności” (Sejm, 2026) powinny być omawiane i zaaprobowane przez Komisje Obrony Narodowej Sejmu. Jednak „w ciągu ostatnich lat nastąpiła całkowita degradacja Komisji Obrony Narodowej – twierdzi Ludwik Dorn, jej były członek, dawny wicepremier i minister spraw wewnętrznych – a przewodnictwo Niesiołowskiego to gwóźdź do trumny i urwanie łebka. Kiedyś Komisja ON miała wysoki prestiż i mocną pozycję polityczną w ramach Sejmu. Jeszcze za eseldówka nazywano ją ‘komisją trzech sekretarzy’ bo byli w niej sekretarze generalni partii i uczestniczyli w niej politycy z najwyższej półki. Teraz to jest trzeci sort” (Dorn, 2015).

Z takim spojrzeniem sam Stefan Niesiołowski oczywiście się nie zgadza. „Sejm głosuje z całym rządem i wszystkie ważne decyzje są konsultowane z Komisją Obrony Narodowej [...] większej kontroli nie może być – stwierdza – nie ma żadnej groźby. Ja nie bardzo wiem przed czym. Ta cywilna kontrola to jest co? W domyśle to jest taka by to wojsko było kontrolowane, żeby co, zamach stanu zrobi, władzę zdobędzie? Myślę, że cała koncepcja cywilnej kontroli nad armią jest trochę obelżywa, dla armii przede wszystkim” (Niesiołowski, 2015).

Głównym problemem, z którym borykają się tak MON, jak i KON jest brak cywilnych specjalistów zagadnień militarnych. Kursy zapoznające parlamentarzystów z tą tematyką, jakie organizuje Akademia Obrony Narodowej były krytykowane za to, że prezentują tak niski poziom wiedzy, iż udział w nich jest stratą czasu. Oskarża o to wojskowych również Gogolewska. Wspomina ona, że w trakcie swej pracy w MON musiała toczyć bezustanną walkę o dostęp do dokumentów niezbędnych jej do pracy. Wojskowi systematycznie utrudniają pracę cywilnym badaczom, pragnącym zdobyć wiedzę na temat ich działań. Przykładowo: odmówiono autorowi dostępu do Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. mimo, że posiada on poświadczenia bezpieczeństwa dopuszczenia do dokumentów zastrzeżonych zarówno krajowych, jak i natowskich.

Bodaj najważniejszą zmianą, jaką SZRP przeszły za prezydentury Komorowskiego, było bezterminowe zawieszenie w 2009 r. dorocznego poboru i przyjęcie modelu armii w pełni zawodowej. Wzorowano się tutaj na podobnych reformach, jakie przeprowadziło wiele państw „starego” NATO, ale w znacznym stopniu wymusiło to doświadczenie z udziału w zagranicznych misjach wojskowych. Uczestnictwo w misjach UNPROFOR i UNCRO w byłej Jugosławii, u boku sił NATO ujawniło jak daleko w tyle za zachodnimi standardami były SZRP pod względem wyposażenia, logistyki, szkolenia i morale żołnierzy. Były oskarżenia o niekompetencję, brak umiejętności wykonywania zadań bez otrzymania szczegółowych rozkazów od dowódców – będące oczywistą spuścizną

po szkoleniu w stylu sowieckim – oraz zwykłą korupcją (Was, 2015). Znajomość angielskiego, nawet wśród wyższych oficerów była rzadkością.

Osiem lat później dało się już zauważyć wyraźną poprawę skuteczności służby polskiego kontyngentu w Iraku, gdy jednostki zawodowe, zastąpiły służące w Jugosławii oddziały poborowych. Ale i tam widoczne były niedostatki wykształcenia odpowiedniego dla warunków, w których przyszło służyć i brak właściwego ekwipunku. Nieudolność Sztabu Generalnego w uprzedniej ocenie lokalnych warunków, zanim wyekspediowano tam żołnierzy, była po prostu skandaliczna. W rezultacie wysłano do Iraku oddziały w umundurowaniu przeznaczonym na warunki europejskiej jesieni (Praczyk, 2006).

Jednocześnie w kraju, liczba mundurowych uległa kolejnemu zmniejszeniu ze 130 231, będących w ewidencji 1 stycznia 2008 r. do 97 414 pozostałych w niej 30 kwietnia 2011 r., co równało się cięciu o 25%. W końcu owego okresu w służbie czynnej pozostawało 20 943 oficerów 38 619 podoficerów i 38 116 żołnierzy szeregowych (wliczając 2 312 zarejestrowanych ochotników), co równało się odpowiednio 21%, 40% i 39% stanu. MON i stojący na jego czele minister Klich uważało, że w następnych latach SZRP będą używane głównie do misji ekspedycyjnych, a więc ich zmniejszenie i profesjonalizacja były pilnym zadaniem. Wyraźna większość wyższych oficerów, z którymi przeprowadzono wywiady była zdania, że czyniono to głównie z przyczyn politycznych, a nie czysto militarnych, nie zapewniwszy odpowiednich warunków do szkolenia rezerw. W dodatku przytoczone powyżej cyfry, w ich opinii, zawierały dużą ilość „żołnierzy w garniturach”. „Chodzi o odbiurokratyzowanie struktur – twierdzi generał Marek Ojrzanowski – 20% sił zbrojnych znajdowało się w Warszawie, przecież to jest chore. Wojsko jest od tego by walczyć, po co więc te wszystkie sztaby i struktury?” (Ojrzanowski, 2015).

Podobnie uważa generał Skrzypczak mówiąc „Armia się zmniejszyła a sztaby się rozrosły. Mieliśmy 18 tys. urzędników, w mundurach i w garniturach w samej Warszawie, do 100 tys. armii. Dużo, prawda?” (Skrzypczak, 2015). Szybko pogarszające się położenie strategiczne kraju, wynikłe z rosyjskiej interwencji wojskowej na Ukrainie, zmusiło jednak polskich polityków do docenienia potrzeby skupienia się na obronie terytorium kraju. Prezydent Komorowski i gen. Koziej zaczęli nagle podnosić publicznie, iż 2% PKB, jakie Konstytucja stipuluje za niezbędne dla sił zbrojnych powinno być traktowane jako jego dolna, a nie górna granica, jak twierdzono dotychczas. Niektórzy cynicy pomiędzy wojskowymi sugerowali, że zmiana ta była obliczona na wsparcie Komorowskiego w ubieganiu się o drugą kadencję.

Istnieje jednak wystarczająca ilość informacji pośrednich do oszacowania poziomu środków niezbędnych polskim siłom zbrojnym do wypełniania ich misji. Aczkolwiek SZRP poddane zostały drastycznym cięciom w finansowaniu i sprzęcie, podobnie jak większość wojsk pozostałych krajów NATO, ich skala nie była jednak aż tak wielka. Prawdą jest, że budżet sił zbrojnych nie spełniał konstytucyjnego wymogu 2% PKB, ale nie był od niego znacząco niższy. W miarę jak narastało postrzeżenie rosyjskiego zagrożenia, szczególnie po aneksji Krymu, środki budżetowe przeznaczone w 2017 r. na SZRP przekroczyły 2% PKB, co wśród krajów członkowskich NATO było ewenementem. Oczekiwano, że tendencja utrzyma się w następnych latach, zważywszy na zaplanowane znaczne zakupy sprzętu dla sił zbrojnych. Decyzje te istotnie wzmocniły zdolność polskich sił zbrojnych do wypełnienia ich misji obronnej.

Podsumowanie

W ciągu ponad ćwierćwiecza od początku demokratycznej transformacji ustrojowej, Polska stworzyła wszystkie instytucje uważane za fundament cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Aczkolwiek transformacja zaczęła się z generałem na funkcji prezydenta, był on jedyną nie cywilną głową Państwa od 1990 r. Wyjątkowa próba odwrócenia tego porządku, jaką była kandydatura generała Wileckiego w wyborach prezydenckich 2000 roku skończyła się żenującą porażką. Popierany przez siły narodowo-demokratyczne, Wilecki zajął dziesiąte miejsce wśród jedenastu kandydatów zdobywając 0,16% głosów. Począwszy od listopada 1994 r. wszyscy polscy ministrowie obrony byli cywilami. Polskie prawo stanowi, że wszystkie dokumenty dotyczące obrony państwa i jego bezpieczeństwa, muszą być przygotowane we współpracy trzech cywilnych ministerstw: obrony, spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych. Również zgodnie z panującym prawem wszystkie wydatki na siły zbrojne, ich sprzęt i zaopatrzenie muszą być poddane kontroli i zaakceptowane przez dwie parlamentarne komisje obrony: Sejmu i Senatu. I tak jeden z najwybitniejszych zachodnich ekspertów tematu stwierdził iż „reformy militarne podejmowane od lat 1996–1997 wykazały, że polscy przywódcy rozumieli co trzeba uczynić po to by zdobyć demokratyczną kontrolę nad siłami zbrojnymi i udało im się osiągnąć w tym wielki sukces” (Simon, 2004, s. 52).

A jednak czternaście lat później wiele osób, w trakcie przeprowadzonych przez nas wywiadów wyrażało głębokie wątpliwości co do skuteczności tej kontroli. Pytanie skąd biorą się tak znaczne różnice w postrzeganiu, prowadzi nas do samej istoty transformacji, jaką przeszła Polska, jak również inne kraje postkomunistyczne. Jak wskazuje Matei, cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi oznacza, że podejmowanych, w związanych z nią sprawami decyzji władz cywilnych nie ograniczają tylko *formalne prerogatywy* przypisane wojskowemu, ale też ich *nieformalna kontestacja*. Wyniki naszych badań wskazują, że polscy wojskowi, za fasadą demokratycznych instytucji, bardzo aktywnie prowadzili taką właśnie kontestację. Przyjmowała ona głównie formę uniemożliwiania cywilom zdobycia odpowiedniej wiedzy specjalistycznej w sprawach militarnych, czyniąc cywilnych polityków całkowicie zależnymi od wiedzy, jaką posiadają wojskowi. I jeśli od przeszło dwudziestu lat na czele MON stał cywilny minister, to miał on zawsze jednego, lub dwóch generałów jako zastępców. I stan ten trwał jeszcze w czasie, gdy prowadzone były nasze badania. *Przegląd Narodowej Strategii Bezpieczeństwa* z grudnia 2012 r. był koordynowany w BBN przez gen. Kozieja, który, jak wyżej wspomniano, sam zmieniał jego ustalone uprzednio zapisy, mimo że odpowiednie rewizje należą do prerogatyw „cywilnego” MON, w rzeczywistości zatrudniającego głównie wojskowych.

Kultura militarna pozostaje jednym z najbardziej zapoznanych aspektów studiów nad SCW w Polsce, mimo, że w oczywisty sposób stanowi ona czynnik wyróżniający różne grupy interesów w polskich siłach zbrojnych. Ograniczenia w środkach przeznaczanych na siły zbrojne okazały się znacznie bardziej elastyczne niż się zwykle sądzi, bowiem gdy rośnie poczucie zagrożenia państwa, jego władze zdolne są zmobilizować, ze zgodą wszystkich interesariuszy, znaczną ilość dodatkowych środków finansowych.

Główną lekcją, jaką można wyciągnąć z doświadczeń reform polskiej polityki wojskowości i obronności, jest potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości wysoko kwalifikowanych cywilnych ekspertów wszystkich jej aspektów. Bez nich reforma nie ma głębszego

sensu, bowiem cywilni politycy zawsze będą uzależnieni od informacji przekazywanych im przez wojskowych. Drugą istotną lekcją jest konieczność przeprowadzenia tych elementów reformy, które wywołają największe opory, na samym jej początku, gdy wewnętrzny nacisk na zmiany jest najsilniejszy, a zewnętrzna kontrola najbardziej intensywna. Gdy tylko obcy wzrok zostanie spuszczone, a cywilni politycy zajmą się palącymi problemami gospodarczymi, wojskowi wystawieni zostaną na silną pokusę tworzenia nieformalnych obszarów wpływu, pozostających poza zasięgiem radaru publicznego nadzoru. Przykładem tego może być Klub Generałów. Parafrazując Linza i Stepana (1996), możemy uznać, że polscy wojskowi zaakceptowali kontrolę cywilną konstytucjonalnie i behawioralnie, ale ich akceptacja postawowa jest jeszcze ciągle niepełna.

Jest wiele aspektów stosunków cywilno-wojskowych w Polsce wartych dalszych studiów. Nasze badania wskazują, że czynniki kulturowe mogą wyjaśnić w istotnym stopniu dynamikę stosunków cywilno-wojskowych. Owa dynamika nie zawsze prowadzi w jednym kierunku i w pewnych okolicznościach może skutkować regresem. Zależy to od tego jaki model emulacji tradycyjnych „zachodnich” instytucji i praktyk SCW przyjmuje demokratyzujące się państwo. Wskazuje na to Agnieszka Gogolewska (Gogolewska, 2015):

„Gdy wchodziliśmy do NATO sprzedano nam, dla uproszczenia i by było szybciej, pomysł cywilnej demokratycznej kontroli nad wojskiem. Sprzedano nam to jako pewien uproszczony katalog zasad, który należy wprowadzić i przestrzegać by mieć cywilną kontrolę nad wojskiem”.

Używając terminów, jakie zaproponował Wade Jacoby, Polska przyjęła zachodnie „szablony” SCW, co wskazuje, że przyjęcie to było dobrowolne, ale użyte tylko w przybliżeniu. Polskie siły zbrojne znajdowały się tylko pod namiastką kontroli cywilnej, instytucjonalnym szkieletem oczekującym na wypełnienie ciałem zinternalizowanych norm behawioralnych.

Bibliografia

- Balcerowicz B. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Dorn L. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Garztecki M. (1997), *The Challenge of NATO Accession: The Czech, Hungarian and Polish Experience*, Adelphi Paper (maszynopis), International Institute for Strategic Studies, London.
- Gogolewska A. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Jacoby W. (2004), *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge–New York.
- Kamiński A. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Kamiński A. (2016), *Wywiad telefoniczny przeprowadzony przez autora*.
- Karkoszka A. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Latawski P. (2006), *The Transformation of Postcommunist Civil-military Relations in Poland*, w: T. Edmunds, A. Cottey, A. Forster, *Civil-Military Relations in Postcommunist Europe: Reviewing the Transition*, Routledge, London–New York.
- Lin J. J., Stepan A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Matei F. C. (2015), *A New Conceptualisation of Civil-Military Relations*, w: *The Routledge Handbook of Civil-Military Affairs*, red. T. C. Bruneau, F. C. Matei, Routledge, London–New York.

- Michta A. A. (1997), *The Soldier-Citizen: The Politics of the Polish Army after Communism*, Macmillan, Basingstoke–London.
- Miziołek J., Staniszewski M. (2015), *Kupowaliśmy broń bez strategii*, „Wprost”, 20 grudnia 2015.
- Niesiołowski S. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- NIK (2012), *Stan profesjonalizacji sił zbrojnych RP na przykładzie wybranych jednostek*, www.nik.gov.pl/plik/id,3650,vp,4648.pdf, 3.02.2016.
- Ojrzanowski M. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Onyszkiewicz J. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Praczyk G. (2006), *Lekcja nowoczesnej armii: Pustynna misja obnażyła słabe strony naszych jednostek – staroświecki sprzęt i nieskuteczną taktykę*, „Rzeczpospolita”, 12 kwietnia 2006.
- Puchała F. (niedatowany), *Polska Ludowa a III Rzeczpospolita; Różne uwarunkowania geopolityczne, różne koncepcje obronności i bezpieczeństwa*, <http://www.klubgeneralow.pl/wplyw-zmian-geopolitycznych-po-1945-i-1991roku-na-polskie-koncepcje-obronnosci-i-bezpieczenstwa/>.
- Sejm (2015), *Parlamentarna Komisja Obrony Narodowej*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=7&KodKom=OBN>.
- Simon J. (2004), *Poland and NATO: A Study in Civil-Military Relations*, Rowman & Littlefield, Lanham–Oxford.
- Skrzypczak W. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Tacik H. (2015), *Wywiad bezpośredni przeprowadzony przez autora*.
- Was M. (2015), *Polacy na misjach: Fiasko w bałkańskim kotle*, „Gazeta Wyborcza” <http://wyborcza.pl/1.147953,18676823,fiasko-w-balkanskim-kotle.html#ixzz400SC3onb>, 2.02.2016.
- Wikipedia (niedatowany), *Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Stowarzyszenie_Euro-Atlantyckie, 22.04.2015.

Long shadow of history: civilian control and effectiveness of armed forces in Poland

Summary

The paper is based on the results of a longitudinal study tracing the challenges that joining NATO created for the armed forces and the defense policies of Poland. Examining the evolution of civil-military relations (CMR) in Poland, before and after it joined NATO we were seeking, whether those relations are copies, templates, patches or thresholds of established “Western” institutions. We also asked whether the Polish armed forces can be seen to accept democratic civilian control behaviourally, attitudinally and constitutionally. We conducted three series of face-to-face semi-structured interviews in 1996, 2006 and 2015–2016, using a proprietary questionnaire with a set of open questions. It was possible to interview 41 people, forming a sizeable part of Polish key decision makers and experts involved in the process of NATO enlargement. Findings were validated with the results of archival work on primary sources of Polish military doctrine, including the laws and the published statements of military concepts, practices and procedure. A critical review of the existing, mainly English-language literature of the subject was used to broaden the perspective. The results of our investigation show that Poland has accepted templates of CMR, which indicates that, although their adoption was voluntary, it was only approximate. They also suggest that the Polish military has accepted civilian control constitutionally and behaviourally but its attitudinal acceptance is still incomplete.

Key words: systemic transformation, civil-military relations, NATO