

Mirosław Banasik*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

WĘZŁOWE PROBLEMY TRANSFORMACJI SIŁ ZBROJNYCH UWARUNKOWANIA, DETERMINANTY, PROCESY

KEY ISSUES IN THE TRANSFORMATION OF THE ARMED FORCES CONDITIONS, DETERMINANTS, PROCESSES

ABSTRAKT: Celem artykułu jest zidentyfikowanie przesłanek świadczących o konieczności dokonania przeobrażeń w procesie pozyskiwania przez SZ RP zdolności operacyjnych oraz określenie głównych kierunków tych zmian. W rozwiązywaniu problemów badawczych zastosowano podejście systemowe i funkcjonalne oraz głównie krytyczną ocenę literatury, studium przypadków, obserwację uczestniczącą i wywiady eksperckie niestrukturyzowane. W rezultacie przeprowadzonych badań ustalono, że konieczne jest dokonanie uregulowań prawnych w obszarze strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Celowe jest zidentyfikowanie dokumentów wykonawczych do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, określenie wzajemnych zależności oraz dokonanie ich hierarchizacji. Cykliczne prowadzenie strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego daje merytoryczne podstawy do rozpoczęcia procesu planowania strategicznego oraz programowania obronnego i transformacji sił zbrojnych. Planowanie i programowanie sił zbrojnych powinno być prowadzone w oparciu o zasady bazujące na paradygmacie zdolnościowym. W tym celu konieczne jest zweryfikowanie metodyki stosowanej w resorcie obrony narodowej w procesie planistycznym. Przyszłościowy Model Sił Zbrojnych i przyjmowanie rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych powinien opierać się na decyzjach o sposobach materializowania zdolności operacyjnych. Jednocześnie są one kluczowe w pozyskiwaniu zdolności operacyjnych i kreowaniu nowych rozwiązań systemowych użycia sił zbrojnych w przewidywalnej przyszłości.

SŁOWA KLUCZOWE: transformacja sił zbrojnych, strategia, planowanie, programowanie, zdolności operacyjne

ABSTRACT: The aim of the article is to identify the reasons for the need to transform the process of acquiring operational capabilities by the Polish Armed Forces and to determine the main directions of these changes. A systemic and functional approach was used to solve the research problems, mainly involving a critical assessment of the literature, case studies, participant observation, and unstructured expert interviews. As a result of the research, it was determined that it is necessary to introduce legal regulations in the area of strategic national security management. It is advisable to identify the implementing documents for the National Security Strategy, define their interdependencies, and establish their hierarchy. Regular strategic reviews of national security provide a substantive basis for initiating the process of strategic planning, defense programming, and the transformation of the armed forces. The planning and programming of the armed forces should be based on principles derived from the capability paradigm. To this end, it is necessary to verify the methodology used in the Ministry of National Defense in the planning process. The Future Model of the Armed Forces and the adoption of organizational and functional solutions should be based on decisions on how to materialize operational capabilities. At the same time, they are crucial in acquiring operational capabilities and creating new systemic solutions for the use of armed forces in the foreseeable future.

KEYWORDS: military transformation, strategy, planning, programming, operational capabilities

***prof. dr hab., Mirosław Banasik**, War Studies University, Warsaw, Poland



<https://orcid.org/0000-0002-9358-1240>



m.banasik@akademia.mil.pl

Copyright (c) 2025 Mirosław Banasik. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

WPROWADZENIE

Sytuacja problemowa

Gwałtowny przebieg zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym wojna na Ukrainie¹ oraz uwarunkowania wewnętrzne, determinują konieczność dokonania transformacji SZ RP tak, aby mogły one odpowiadać na przyszłe wyzwania i zagrożenia. Należy zauważyć, że SZ RP stanowią najważniejszy filar systemu obronnego państwa w przeciwstawieniu się zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym. Ograniczenia dotyczące kwestii demograficznych oraz środków finansowych przeznaczonych na zapewnianie bezpieczeństwa narodowego w konfrontacji z szerokim spektrum oddziaływania strategicznego na Polskę oraz ciągłe pojawianie się nowych zagrożeń wskazują na konieczność racjonalnej i elastycznej alokacji posiadanych zasobów.

Zagrożenia wobec Polski narastają, czego przykładami mogą być nieustannie obecna presja migracyjna, zagrożenia w cyberprzestrzeni, naruszanie przestrzeni powietrznej oraz morskiej. Szczególnie niepokojące są rewizjonistyczne ambicje Federacji Rosyjskiej, które doprowadziły do nielegalnej aneksji Krymu w 2014 roku. Długotrwały konflikt na wschodzie Ukrainy przekształcił się w otwartą wojnę. Celem Kremla jest nie tylko doprowadzenie do podporządkowania sobie Ukrainy i tworzenia stref wpływów, ale również osłabienie NATO i Unii Europejskiej (UE), czego wyrazem jest coraz bardziej intensywne prowadzenie wojny hybrydowej przeciwko Zachodowi². W przewidywanej przyszłości nie można wykluczyć agresji militarnej przeciwko Polsce i innym państwom NATO, szczególnie wówczas, gdyby Ukraina nie zdołała obronić się przed Federacją Rosyjską³. Coraz większe ryzyko bezpośredniej konfrontacji z Federacją Rosyjską wskazuje na potrzebę zwiększania wydatków na podnoszenie własnych zdolności obronnych, w tym do odstraszenia i zapobiegania zaskoczeniu strategicznemu. Konieczne jest utrzymywanie wysokiej gotowości bojowej SZ RP do samodzielnego odparcia zagrożenia, posiadanych rezerw strategicznych oraz wysokiego potencjału polskiego przemysłu obronnego mogącego zapewnić odtwarzanie utraconych zdolności operacyjnych i kontynuowanie strategicznej operacji obronnej w dłuższym czasie.

Doświadczenia z Ukrainy potwierdzają, że wojna prowadzona w oparciu o fizyczne niszczenie strony przeciwnej przy pomocy solidnych wojsk lądowych zdolnych do zajmowania terytorium dzięki przytłaczającej sile ognia nie jest reliktem przeszłości. Jednocześnie zmienia się charakter prowadzenia działań wojennych, gdyż poza klasycznym użyciem sił zbrojnych dostrzega się oddziaływanie niekinetyczne i niekonwencjonalne z regulowanym poziomem agresji. Wojna w Ukrainie wyznacza nowe trendy, do których można zaliczyć wykorzystanie kosmosu,

¹ Szerzej M. Banasik (red. nauk.), *Wojna w Ukrainie i jej implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2024; M. Banasik, A. Rogozińska (red. nauk.), *Russian Aggression and European Security*, Warszawa 2024; M. Banasik, A. Rogozińska, P. Gawliczek (red. nauk.), *The war in Ukraine and International Security*, Warszawa 2022.

² Szerzej M. Banasik, *Rywalizacja, presja i agresja Federacji Rosyjskiej. Konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2021; M. Banasik, *Wojna hybrydowa i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Warszawa 2018.

³ P. Szydłowski, *Prognoza wyzwań, zagrożeń, ryzyk i szans dla bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej na podstawie dokumentów strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2014 oraz 2020*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2024, zeszyt 33, s. 108, DOI: 10.37055/sbn/189937.

informacji, cyberprzestrzeni, integrowania oddziaływania wielodomenowego oraz kinetycznego i niekinetycznego, śmiertelności i nieśmiertelności. Już dzisiaj można zaobserwować pierwsze symptomy przechodzenia w erę działań wojennych zdominowanych przez sztuczną inteligencję i zintegrowane formacje autonomiczne. Tempo globalnych innowacji przyspiesza, co stanowi wyzwanie dla podmiotów państwowych. Obecnie technologie komercyjne umożliwiają modernizację sił zbrojnych, czego przykładem może być zastosowanie bezzałogowych statków powietrznych, robotyki czy sztucznej inteligencji⁴.

Skala wyzwań dotyczący transformacji Sił Zbrojnych RP (SZ RP) jest ogromna, między innymi ze względu na to, że po 1989 roku wydatki na bezpieczeństwo państwa były niewystarczające. Siły zbrojne znajdowały się w stanie permanentnej restrukturyzacji, prowadzonej bez daleko siężnego planu. Dlatego też były narażone na nieprzemyślane decyzje i niewystarczające finansowanie, co spowodowało, że finalnie nigdy nie osiągnięto zakładanych celów transformacji⁵.

Potrzebę przeprowadzenia badań problematyki transformacji SZ RP, poza wymienionymi przesłankami, determinuje konieczność uporządkowania wiedzy dotyczącej zarządzania strategicznego bezpieczeństwem, która wyznacza ramy podmiotowe i przedmiotowe planowania i programowania sił zbrojnych. Mimo dramatycznych zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego brak jest uregulowań prawnych określających miejsce Strategii Bezpieczeństwa Narodowego na strategicznej mapie państwa. Strategia formalnie nie ma swojej nadrzędnej koncepcji, co prowadzi do nieuprawnionego wskazywania jej nadrzędności nad Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020. To z kolei negatywnie wpływa na poziom wykonawczy strategii, tj. wydania Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej oraz innych dokumentów, których jest zbyt wiele. Brakuje im również hierarchiczności. Proces planowania i programowania SZ RP stanowi kluczowy filar planowania obronnego państwa. Komplementarność tego procesu wymusza konieczność holistycznego postrzegania planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego i uwzględniania rezultatów strategicznego przeglądu bezpieczeństwa (SPBN) oraz strategicznego przeglądu obronnego (SPO), a także synchronizowania procesów planistycznych SZ RP z przygotowaniem systemu obronnego Polski do funkcjonowania w warunkach zagrożeń zewnętrznych i wojny oraz cyklami planistycznymi NATO i UE.

Na podstawie badań wstępnych ustalono, że istnieje znaczna luka poznawcza zarówno w teorii, jak i w praktyce planowania i programowania SZ RP. Pomimo znacznych nakładów finansowych, siła polskiej armii opiera się na dużych, monolitycznych platformach pozyskiwanych w dłuższym czasie w ramach kontraktów zagranicznych. Dużym wyzwaniem jest dostosowanie zdolności operacyjnych do zmieniającego się środowiska operacyjnego. Sygnały o konieczności zmiany alokacji zasobów w celu dostosowania się do nowych wyzwań bezpieczeństwa nie zawsze docierają na czas do decydentów, co sprawia, że podejmowane decyzje są spóźnione w stosunku do potrzeby reagowania na zagrożenia. Procesy planowania, programowania i budżetowania

⁴ M. Fryc, *Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2023, nr 42, DOI:10.59800/bn/170903.

⁵ A. Drzewiecki, *Modernizacja Sił Zbrojnych RP w kontekście doświadczeń z wojny w Ukrainie*, „Studia de Securitate” 2023, nr 13(2), s. 98, DOI 10.24917/26578549.13.2.5.

są mało elastyczne i ograniczają możliwość szybkiej adaptacji zdolności, a szczególnie absorpcji nowoczesnych technologii. Przemysł obronny nie jest zainteresowany obniżaniem kosztów oraz implementowaniem komercyjnych rozwiązań alternatywnych, niewymagających znacznych nakładów finansowych.

CELE BADAŃ

Celem badań było zidentyfikowanie przesłanek świadczących o konieczności dokonania przeobrażeń w procesie pozyskiwania przez SZ RP zdolności operacyjnych oraz określenie głównych kierunków zmian tego procesu.

PROBLEMY BADAWCZE

Główny problem badawczy

Na podstawie sytuacji problemowej i zidentyfikowanej luki poznawczej sformułowano główny problem badawczy wyrażający się pytaniem: *Jakie obecnie występują ograniczenia w procesie transformacji Sił Zbrojnych RP i jakich zmian należałoby w nim dokonać, aby mogły one skutecznie odpowiadać na przyszłe wyzwania i zagrożenia?*

Szczegółowe problemy badawcze

Główny problem badawczy poddano fragmentacji i określono następujące problemy szczegółowe: 1) *Jakie są przeszkody w transformacji Sił Zbrojnych RP związane z uwarunkowaniami strategicznymi i jak należałoby je zredukować?*; 2) *Jakich zmian należałoby dokonać w procesie planowania i programowania Sił Zbrojnych RP?*

HIPOTEZY BADAWCZE

W procesie badawczym przyjęto założenie, że przyszłe SZ RP powinny posiadać zdolność do przeciwstawienia się zagrożeniom ze strony Federacji Rosyjskiej, które będą ewaluowały dzięki nowoczesnym technologiom dostarczonym głównie przez Chiny. Ze względu na ograniczony charakter publikacji nie badano tych zagrożeń, ale je uwzględniano i rozważano jako determinantę zmian przyszłego środowiska operacyjnego. SZ RP traktowano jako kluczowy komponent polskiego systemu obronnego stanowiący jego strukturę podmiotową, odpowiednio zorganizowany i przygotowywany do prowadzenia działań operacyjnych. Ponadto programowanie SZ RP traktowano jako główny filar systemowego procesu przygotowań obronnych państwa⁶. Z tych względów w identyfikowaniu ograniczeń oraz korzystnych z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski zmian w procesie transformacji SZ RP zastosowano podejście systemowe. Ponadto podejście funkcjonalne pozwoliło na badania mechanizmów współzależności i wzajemnych oddziaływań wszystkich uczestników tego procesu.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców z dnia 14 stycznia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 73).

METODY BADAWCZE

W rozwiązywaniu problemów badawczych i uzyskaniu obiektywnych danych jakościowych zastosowano głównie analizę systemową i porównawczą oraz krytykę literatury, a także studium przypadków, obserwację uczestniczącą i wywiady eksperckie niestrukturyzowane. Przy określaniu głównych kierunków zmian w procesie planowania i programowania SZ RP pomocne było abstrahowanie i uogólnianie. Przedstawiane w artykule wnioski są rezultatem zastosowania rozumowania indukcyjnego i dedukcyjnego.

STRATEGICZNE UWARUNKOWANIA TRANSFORMACJI SIŁ ZBROJNYCH RP

Transformacja sił zbrojnych odbywa się w ramach strategicznego planowania bezpieczeństwa narodowego. Problematyka ta nie jest w Polsce prawnie uregulowana. Nadrzędną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa odgrywa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (SBN)⁷, która wpisuje się w system strategicznego funkcjonowania państwa. Jednocześnie jest kluczowym dokumentem regulującym proces strategicznego zarządzania bezpieczeństwem⁸. Chociaż formalnie nie ma w Polsce nadrzędnej strategii rozumianej w innych państwach jako wielka strategia czy megastrategia, to w obowiązującym systemie prawnym funkcjonują dwie strategie, tj. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego i Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁹. SOR odnosi się do problematyki bezpieczeństwa narodowego, zarówno do uwarunkowań zewnętrznych, jak i wewnętrznych oraz dokumentów strategicznych NATO i UE. W szczególności zawiera diagnozę środowiska bezpieczeństwa, cele oraz oczekiwane efekty działania. Równolegle funkcjonuje SBN opracowana przez Radę Ministrów i zatwierdzona przez Prezydenta RP w trybie przepisów wynikających z Ustawy o obronie Ojczyzny¹⁰. Dokument ten określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego RP we wszystkich jego wymiarach¹¹. SBN uwzględnia również kontekst obecności Polski w NATO i UE. Strategie te funkcjonują odrębnie i brak jest wzajemnych zależności, ale w obu tych dokumentach pojawia się problematyka bezpieczeństwa państwa. Mimo że można dostrzec określone sprzężenia

⁷ Szerzej S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/II, s. 11–40.

⁸ Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym odbywa się na podstawie Konstytucji RP oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, która jest zatwierdzana przez Prezydenta RP na podstawie przepisów art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 27 ust. 1 pkt 1 Ustawy o obronie Ojczyzny. Zgodnie z zapisami art. 24 ust 4 niniejszej ustawy Prezydent RP w drodze postanowienia wydaje Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego.

⁹ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Dalej: SOR.

¹⁰ W systemie planowania i programowania przygotowań obronnych RP szczególne znaczenie ma Ustawa o obronie Ojczyzny. W jej art. 24 wskazano prerogatywy Prezydenta RP oraz odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za przygotowanie i wdrażanie strategicznych dokumentów. Zgodnie z przywołanym przepisem Prezydent RP przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. M. Pawella, *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP. Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 4, lipiec-sierpień, s. 392, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2023.1.20.

¹¹ Strategia powinna odzwierciedlać logikę czteroetapowego cyklu strategicznego: 1) Identyfikacja interesów narodowych jako punkt wyjścia dalszych analiz; 2) Ocena i prognoza środowiska bezpieczeństwa (dla określenia tego, co może przeszkadzać, a co może pomagać w realizacji tych interesów); 3) Określenie strategii operacyjnej, czyli sposobów zapewnienia realizacji interesów narodowych w konkretnych warunkach środowiska bezpieczeństwa; 4) Określenie strategii preparacyjnej, czyli sposobów przygotowania własnego systemu bezpieczeństwa do realizacji wyżej określonych zadań operacyjnych. S. Koziej, *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, 26 maja 2020 r.

pomiędzy tymi strategiami, to brak jest przesłanek prawnych wskazujących na nadrzędność jednej strategii nad drugą. Stanowisko takie prezentuje również Stanisław Koziej, który uważa, że podstawowymi dziedzinami funkcjonowania państwa są bezpieczeństwo i rozwój, i w związku z tym realizacyjnymi koncepcjami w stosunku do megastrategii są właśnie SBN i SOR, występujące obok siebie symultanicznie¹².

Mimo że SBN prezentuje kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa, to nie posiada ważnych atrybutów przynależnych do SOR. Są nimi między innymi: dyrektywność, konkretny 15-letni horyzont czasowy jej obowiązywania, źródła finansowania i podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych obszarów¹³. Zupełnie przeciwne stanowisko prezentuje Ryszard Piotrowski, który uważa, że ze względu na ustanowiony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej system źródeł prawa, SOR nadawana uchwałą Rady Ministrów ma pierwszeństwo w stosunku do SBN zatwierdzonej w drodze postanowienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ponadto należy wskazać, że pierwszeństwo SOR wynika także z zakresu zadań Rady Ministrów określonego w art. 146 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego do Rady Ministrów należy ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Prezydent RP „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), jednakże wykonuje to zadanie „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP), z których wynika priorytet uchwały Rady Ministrów w stosunku do postanowienia Prezydenta RP w przedmiotowym zakresie¹⁴. Mając na uwadze wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę współdziałania władz, Radzie Ministrów należy przypisać rolę wiodącą i odpowiedzialność za zapewnienie spójności postanowień Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, bowiem zgodnie z art. 12a ust. 3 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Rada Ministrów jest organem ustawowo zobowiązanym do przyjęcia średniookresowej strategii rozwoju kraju w drodze uchwały oraz na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 1 Ustawy o obronie Ojczyzny Rada Ministrów jest organem zobowiązanym do opracowywania projektów strategii bezpieczeństwa narodowego¹⁵.

SBN¹⁶ jest dokumentem formatującym działania państwa w sferze bezpieczeństwa w perspektywie wieloletniej, dlatego też stanowi fundament transformacji sił zbrojnych¹⁷. Powinna stanowić

¹² S. Koziej, *O pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego w kontekście prezydenckich rekomendacji: rola, procedura, treść*, Warszawa 2024, s. 3.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Stanowisko Ryszarda Piotrowskiego zaprezentowane na panelu eksperckim w ramach konferencji zorganizowanej przez Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli *Rekomendacje dla bezpieczeństwa Polski*, która odbyła się w dniu 5 czerwca 2025 r.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Strategia określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. M. Pawella, *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 393.

¹⁷ Strategia jest koncepcją odnoszącą się do zasobów i stanu końcowego. W procesie planowania strategicznego zasoby są przeobrażane w zdolności, natomiast stan końcowy osiąga się w rezultacie agregacji efektów wykreowanych poprzez użycie w określony sposób zdolności operacyjnych. M. Banasik, *Planowanie strategiczne bezpieczeństwa narodowego. Wybrane problemy*, Toruń 2016, s. 71.

podstawę, z której wyrastają konkretne plany operacyjne, dla przykładu plan obrony Rzeczypospolitej. Stąd też stosownie do zidentyfikowanych misji i zadań SZ RP należy określić zdolności konieczne do ich zrealizowania. W praktyce polskiej myśli strategicznej dostrzega się pewne ograniczenia, które wynikają z potrzeb politycznych¹⁸. W ciągu ostatniej dekady nastąpił brak ciągłości strategicznej, a sama strategia stała się przeszkodą w woluntarystycznym stylu kierowania bezpieczeństwem. Decyzje polityczne o wadze strategicznej pomijały trudne dla opinii publicznej kwestie strategii operacyjnej i dotyczyły tylko politycznie nośnych spraw odnoszących się do zasobów, głównie budżetu i dużych zakupów sprzętu wojskowego. Prowadziło to do zubożenia myślenia strategicznego przez zupełne pomijanie w SBN strategii operacyjnej. Skutki takiego myślenia były wyraźnie widoczne w SBN edycji 2020¹⁹. Zubożony charakter miały również prezydenckie Rekomendacje do prac nad nową strategią, co będzie miało prawdopodobnie swoje negatywne konsekwencje w SBN edycji 2025²⁰.

Brak części operacyjnej w SBN rodzi obawy o treści kluczowego dokumentu wykonawczego, jakim jest Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna (PSDO)²¹, wydawana przez Prezydenta RP. Dyrektywa powinna określać scenariusze zagrożeń i sytuacje planistyczne oraz zadania na czas zagrożenia i wojny dla wszystkich struktur państwa, w tym SZ RP²². Dokument ten nie powinien mieć ograniczonego charakteru²³, gdyż mogłoby to mieć poważne, negatywne konsekwencje dla całego systemu obronnego Polski, w tym dla przygotowania SZ RP do prowadzenia operacji obronnej. Ponadto PSDO powinna być wydawana stosownie do aktualizacji SBN. Niestety praktyka była inna, bo od 2018 do lipca 2025 roku²⁴ obowiązywała PSDO, opracowana na podstawie SBN z 2014 roku, mimo wojny prowadzonej przez Federację Rosyjską z Ukrainą. Taka sytuacja rodzi pytania o konsekwencje dla planowania obronnego, zarówno dla programowania, jak i planowania operacyjnego, tj. przygotowania sił zbrojnych do zagrożeń o charakterze wojennym. Trudno się zgodzić z opinią, że Plany użycia SZ RP (PUSZ) nie wymagały opracowania nowej PSDO, gdyż zostały przygotowane zgodnie z wymaganiami NATO²⁵. Logika powinna być przecież odwrotna, gdyż plany powinny być zaktualizowane po wydaniu SBN i PSDO. Nie

¹⁸ M. Wyrwał, E. Żemła, *Fronty Wojny. Polska bez strategii bezpieczeństwa. „Prezydent Duda nie zauważył jednego detalu”*, Onet, 16 lipca 2025.

¹⁹ S. Koziej, *Polska myśl strategiczna (w kryzysie)*, Prezentacja tez wykładu, Koziej.pl, 22.05.2025.

²⁰ W dniu 25.07.2025 r. Rada Ministrów przyjęła Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przedłożoną przez Ministra Obrony Narodowej. Strategia wskazuje interesy narodowe oraz najważniejsze cele Polski w dziedzinie bezpieczeństwa. Państwo będzie koncentrować się na czterech priorytetach: nienaruszalności terytorium, bezpieczeństwie obywateli, zrównoważonym rozwoju oraz korzystnym z punktu widzenia Polski kształcie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Strona informacyjna Prezesa Rady Ministrów;

²¹ Dyrektywa jest dokumentem niejawnym. Należy zaznaczyć, że brak jest przepisów prawnych, które tworzyłyby związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy SBN a PSDO. Pomysł i koncepcja PSDO została przygotowana w 2000 r. w Departamencie Systemu Obronnego MON, którym kierował w tamtym czasie S. Koziej.

²² S. Koziej, *O pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego w kontekście prezydenckich rekomendacji: rola, procedura, treść*, Warszawa 2024, s. 3.

²³ Treści PSDO powinny uwzględniać fakt członkostwa Polski w NATO i UE oraz konsekwencje dla procesów planowania operacyjnego i programowania w ramach planowania obronnego.

²⁴ Stanowisko Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego zaprezentowane na panelu..., op. cit.

²⁵ Ibidem.

można też podzielać opinii, że mimo obecnego narastania zagrożeń dla Polski ze strony Federacji Rosyjskiej, SBN w 90% pozostaje aktualna²⁶ i w związku z tym nie ma konieczności aktualizacji planów obronnych. Nie można zapominać, że proces planowania narodowego musi być spójny²⁷ z procesem planowania sojuszniczego NATO oraz rozwojem zdolności wojskowych UE²⁸. Nie jest to kwestią wyboru, ale konieczności. Tym niemniej warto podkreślić, że obowiązuje nadrzędność planowania narodowego nad sojuszniczym. Może być to przyczyną konfliktu interesów, ale należy pamiętać, że zgodnie z art. 3 Traktatu Waszyngtońskiego w ramach wytycznych do planowania i programowania rozwoju SZ RP²⁹ należy uwzględniać niedobory zdolności identyfikowane przez NATO³⁰.

W horyzoncie planistycznym obejmującym lata 2021–2035 nie obowiązywała Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego (SRSB), jako strategia pochodna do SBN³¹. Brak powyższej strategii jako jednego z dokumentów odniesienia miał negatywne konsekwencje dla programowania obronnego. Mogło się to przekładać na niską jakość wydanych przez Radę Ministrów „Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP”, które nie zawierały precyzyjnych mierników realizacji zadań, odnoszących się do środków finansowych przeznaczonych na pozyskanie sprzętu wojskowego i usług polskiego przemysłu obronnego. Ponadto nie zdefiniowano priorytetów w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych rozwoju SZ RP³². Brak SRSB oraz niska jakość wytycznych Rady Ministrów może świadczyć o ułomności systemowych rozwiązań planistycznych, co przekłada się na słabość zdiagnozowania stanu wyjściowego dla procesu programowania i w konsekwencji przyjmowanych rozwiązań. Ma to również przełożenie na jakość i trafność wytycznych Ministra Obrony Narodowej (MON) do

²⁶ Ibidem.

²⁷ Członkostwo Polski w NATO zobowiązuje do harmonizowania planowania narodowego z procesem planowania obronnego NATO. Jest to związane z pozyskaniem interoperacyjnych zdolności koniecznych do podjęcia pełnego spektrum misji Sojuszu. Proces planowania obronnego NATO zapewnia ramy, w których członkowie integrują narodowe plany rozwoju zdolności operacyjnych z rozwojem zdolności sojuszniczych bez narażania na szwank suwerenności narodowej. W tym kontekście planowania rozwoju zdolności SZ RP powinno być synchronizowane z planowaniem sojuszniczym i cyklami wydawania SBN i PSDO.

²⁸ W procesie planistycznym należy uwzględniać misje i zadania NATO i UE, które są zupełnie inne niż misje i zadania SZ RP realizowane w ramach prowadzenia operacji obronnej. Na etapie analizy rozpatrywanych scenariuszy planistycznych należy uwzględnić udział SZ RP w misjach i operacjach poza granicami kraju w ramach reagowania kryzysowego NATO i UE.

²⁹ Chodzi głównie o PSDO i *Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa*.

³⁰ Stanowisko Mieczysława Gocuła zaprezentowane na panelu eksperckim w ramach konferencji zorganizowanej przez Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli Rekomendacje dla bezpieczeństwa Polski, która odbyła się w dniu 5 czerwca 2025 r.

³¹ Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 przyjęto uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.

³² B. Kucharski, *Uwarunkowania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2023, s. 22.

planowania i programowania rozwoju SZ RP³³, a tym samym na efekty procesu, w tym na Program Rozwoju SZ RP na lata 2021–2035³⁴ wraz z planami pochodnymi³⁵.

SBN winna być zmieniana i aktualizowana na podstawie ustaleń przeglądu strategicznego, który okresowo weryfikuje jej treści³⁶. Biorąc pod uwagę duże prawdopodobieństwo konfrontacji z Federacją Rosyjską, jak i doświadczenia poprzedniej dekady, celowe jest prowadzenie zarówno Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), jak i Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO), ukierunkowanego na system obronny państwa. Takie rozwiązanie wpłynęłoby bardzo korzystnie na szczegółowe doprecyzowanie uwarunkowań przyszłego środowiska operacyjnego, jak i na identyfikowanie przyszłych zdolności operacyjnych. W ten sposób uniknięto by podejmowania intuicyjnych (politycznych) decyzji, w oderwaniu od rzetelnej wiedzy o rzeczywistych potrzebach operacyjnych.

Przeglądy powinny być prowadzone cyklicznie, stosownie do przyjmowanych okresów planistycznych³⁷. Ich efekty, opublikowane w tzw. jawnych białych księgach oraz dokumentach niejawnych, powinny zawierać kierunki kształtowania bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie powinny stanowić podstawę opracowania dokumentów strategicznych, do których należy zaliczyć SBN, SRSB, PSDO, oraz pozostałych dokumentów planistycznych. Wydanie nowej PSDO powinno zapoczątkować procesy planowania obronnego, które w praktyce są już w trakcie realizacji. Spowoduje to zaburzenie procesu programowania obronnego oraz planowania operacyjnego w SZ RP, a także doprowadzi do nałożenia się cykli planistycznych planowania operacyjnego w administracji państwowej³⁸.

W ramach harmonizowania procesów planistycznych należałoby się zastanowić, w jaki sposób rezultaty prowadzonego SPBN mógłby wykorzystać Prezydent RP do wydania rekomendacji do opracowania nowej SBN. Wydanie nowej SBN na początku prezydentury pozwoliłoby na aktywowanie nowego cyklu planistycznego, co obniżałoby ryzyko wprowadzenia rozwiązań władzy wykonawczej bez udziału Prezydenta³⁹. W tym aspekcie interesującą inicjatywą mogłoby

³³ Wytyczne wydaje się na piętnastoletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, których projekt sporządza raz na cztery lata Minister Obrony Narodowej, z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania. M. Pawella, *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 395.

³⁴ M. Gocuł, *Opinia na temat: Wybrane Zagadnienia Strategicznego Zarządzania Systemem Obronnym Państwa w obszarze Planowania i Programowania Przygotowań Obronnych Państwa w zakresie Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023, s. 24.

³⁵ Dokumentami opracowanymi na podstawie *Programu rozwoju SZ RP*, a jednocześnie uszczegóławiającymi jego treść są plany pochodne, które dzielą się na plany zasadnicze, centralne plany rzeczowe oraz plany uzupełniające. M. Pawella, *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 398.

³⁶ J. Pawłowski, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP wyznacznikiem roli administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych państwa*, [w:] *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, M. Kuliczkowski (red.), Warszawa 2018, s. 50–51.

³⁷ W związku z tym, że nie przeprowadzono takich przeglądów, ani nie przeprowadzono ćwiczeń, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 5 Ustawy o obronie Ojczyzny, Rekomendacje do nowej Strategii zostały przesłane przez Prezydenta RP do Prezesa Rady Ministrów w lipcu 2024 r. na podstawie analiz eksperckich. W związku z tym rekomendacje w sposób ograniczony zawierały zapisy dotyczące operacyjnego użycia SZ RP.

³⁸ D. Łukowski, L. Bełza, S. Kita, *Wpływ aspektów prawnych na realizację zadań w obszarze strategicznego planowania obronnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2025, nr 46, s. 292, DOI:10.59800/bn/207641.

³⁹ Ibidem, s. 305.

być wykorzystanie wyników kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w czasie kadencji poprzedniego Prezydenta (poprzedniego cyklu planistycznego). W przedkładanym przez NIK dokumencie w formie dla przykładu tzw. Białej Księgi, w sposób całościowy i usystematyzowany przedstawiano by najważniejsze problemy, mające wpływ na transformację SZ RP. Połączenie terminów wydawania takiego dokumentu z kadencyjnością urzędu pozwalałoby na przedkładanie informacji stanowiącej pewnego rodzaju obiektywny audyt SZ RP, na bazie którego podejmowane byłyby decyzje strategiczne o kierunkach transformacji sił zbrojnych. Dokument taki byłby przydatny do wydawania Głównych Kierunków Rozwoju Sił Zbrojnych⁴⁰ bądź też mógłby stanowić wartościowy wkład do dokumentów wynikowych SPBN. Treści dokumentu przygotowywanego przez NIK mogłyby obejmować problematykę strategicznego zarządzania bezpieczeństwem⁴¹ oraz gotowości bojowej i mobilizacyjnej ocenionej pod kątem przygotowania do realizacji Planów Użycia Sił Zbrojnych RP i prowadzenia operacji obronnej Polski. Odrębny obszar podlegający ocenie mógłby stanowić proces pozyskiwania zdolności SZ RP koniecznych do zrealizowania planów operacyjnych poprzez ich programowanie oraz konsekwencje z niego wynikające. Wartościową część diagnostyczną do rozpoczęcia nowego cyklu planistycznego mógłby stanowić obszar materializowania potrzeb posiadania zdolności operacyjnych w procesie realizacji Programów Rozwoju Sił Zbrojnych⁴², w ramach modernizacji technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego przemysłu obronnego oraz w powiązaniu ze skutkami finansowania tego procesu dla budżetu państwa⁴³.

Treści dokumentu stanowiące efekt badań powstałych na bazie uprawomocnionych wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK mogłyby stanowić podstawę do zaimplementowania zmian systemowych, dzięki którym proces transformacji SZ RP mógłby być bardziej efektywny, to znaczy przy zapewnieniu wymaganego poziomu finansowania będzie możliwe pozyskanie takich zdolności, które skutecznie pozwolą na przeciwstawienie się obecnym i prognozowanym zagrożeniom. Jednocześnie kluczowe konkluzje mogłyby stanowić rekomendacje do funkcjonowanie organów władzy wykonawczej RP w sferze bezpieczeństwa narodowego⁴⁴.

Ważne decyzje strategiczne dotyczące bezpieczeństwa powinny być podejmowane na początku cyklu planistycznego, który powinien być zapoczątkowany wydaniem nowej SBN. Na tej podstawie dokonane powinny zostać zmiany w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej oraz ustanowione Główne Kierunki Rozwoju Sił Zbrojnych⁴⁵, które mają bezpośredni wpływ na wieloletnie

⁴⁰ Szerzej w dalszej części artykułu.

⁴¹ Szerzej J. Gryz, A. Dawidczyk, S. Koziej, *Zarządzanie Strategiczne Bezpieczeństwem. Teoria – Praktyka – Dydaktyka*, Warszawa 2006.

⁴² Program rozwoju SZ RP jest wprowadzany przez Ministra w drodze zarządzenia, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. M. Pawella, *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 397.

⁴³ Biała Księga, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej wobec wyzwań i zagrożeń...*, op. cit.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Zgodnie z art. 25. ust. 1 pkt 1 Ustawy o obronie Ojczyzny, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa. Dokument ten opracowuje się z uwzględnieniem przepisów określonych w Konstytucji RP i wybranych ustawach, w tym w szczególności Ustawy o obronie Ojczyzny, a także wytycznych zawartych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP. Stanowi on podstawę do rozpoczęcia

programy ich rozwoju, zmiany w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi oraz tworzenie na przykład nowych rodzajów Sił Zbrojnych⁴⁶. Główne Kierunki powinny określać kontekst strategiczny, w ramach którego projektowany jest rozwój SZ RP, definiować misje SZ RP, jakie należy rozpatrywać w ramach programowania rozwoju SZ RP, wskazywać sytuacje planistyczne, zakładany stan końcowy, jaki należy osiągnąć na koniec okresu planistycznego oraz kierunki rozwoju poszczególnych systemów walki⁴⁷. W tym miejscu warto podkreślić, że wytyczne powinny obejmować tylko i wyłącznie potrzeby zdolności, które powinny być pozyskiwane w przyszłości, ale nie wolno tych potrzeb artykułować poprzez pozyskiwanie konkretnego sprzętu, gdyż to hamowałoby w istocie wprowadzanie zmian systemowych, a proces planowania i programowania ograniczałby się do modernizacji tego, co w wojsku już jest. W związku z tym dokument powinien mieć charakter wskazujący, a nie dyrektywny.

Podstawę do wydania Głównych Kierunków nie powinna stanowić jedynie ocena stanu realizacji celów sił zbrojnych poprzedniego okresu planistycznego, ale przede wszystkim potrzeby posiadania takich zdolności operacyjnych, które pozwolą na przeciwstawienie się przeciwnikowi w długim horyzoncie, tj. w perspektywie 15 lat. Wydaje się, że w czasach gwałtownych zmian we wdrażaniu nowoczesnych technologii, zadanie to jest bardzo trudne do wykonania⁴⁸. Warto zwrócić uwagę na fakt, że autorem Głównych Kierunków jest Sztab Generalny WP⁴⁹, który w sytuacji, gdy nie przeprowadzono SPB/SPO, sam określa dla własnych potrzeb przyszłe środowisko operacyjne, sam kreuje sytuacje planistyczne i sam określa zdolności, które należy pozyskać, opierając się głównie na posiadanych już systemach uzbrojenia⁵⁰. Okazuje się, że w praktyce Sztab Generalny WP nie tylko programuje, ale i planuje rozwój SZ RP. Takie rozwiązanie sprawia, że Główne Kierunki są dokumentem martwym i mało wnoszą do zmian systemowych w zakresie pozyskiwanych przez SZ RP zdolności, które powinny odpowiadać rzeczywistym, przyszłym potrzebom. W praktyce dokument ten nie jest katalizatorem transformacji SZ RP i nie wytycza kierunków transformacji, ale ma niestety jedynie wartość formalną. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby przygotowanie Głównych Kierunków przez niezależną od SG WP ekspercką komórkę organizacyjną lub zespół zajmujący się przygotowaniem i prowadzeniem SPB. W tym kontekście należy zaznaczyć, że brakuje rozwiązań systemowych w zakresie planowania strategicznego, opartego na diagnozie obecnego stanu systemu bezpieczeństwa/obronnego państwa oraz ocenie ewolucji środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego i określeniu

procesu programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP i określa zasadnicze kierunki, cel główny oraz priorytety rozwoju Sił Zbrojnych. Wydaje się go co cztery lata na okres 15 lat. Obecna edycja programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP obejmuje lata 2025–2039. *Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2025–2039* są dokumentem niejawnym, opracowanym we współpracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Ministerstwa Obrony Narodowej.

⁴⁶ D. Łukowski, L. Bełza, S. Kita, *Wpływ aspektów prawnych na realizację zadań...*, op. cit., s. 286.

⁴⁷ Dokument ten powinien być opracowany przez MON, a jego treści stanowić konsekwencje zapisów SBN, rezultatów SPBN RP i SPO RP, zapisów PSDO i oceny realizacji programu rozwoju, a także zobowiązania sojusznicze w ramach NATO. Stanowisko M. Gocuła zaprezentowane na panelu eksperckim..., op. cit.

⁴⁸ J. Correia, *Military Capabilities and the Strategic Planning Conundrum*, "Security and Defence Quarterly" 2019, June, vol. 24, nr 2, s. 33, <https://doi.org/10.35467/sdq/108667>.

⁴⁹ Stanowisko M. Gocuła zaprezentowane na panelu eksperckim..., op. cit.

⁵⁰ Szerzej będzie wyjaśnione w kolejnym rozdziale.

trendów i zjawisk wpływających na zdefiniowanie kierunków podejmowanych działań zapewniających bezpieczeństwo państwa w dłuższym czasie⁵¹.

Powszechnie obowiązuje przekonanie, że pochodną Głównych Kierunków powinny być Szczegółowe Kierunki Przebudowy i Modernizacji Technicznej SZ RP. W pewnym sensie tak, jeśli przyjmiemy, że odnoszą się one do materializacji zidentyfikowanych potrzeb w zakresie pozyskiwanych zdolności. Należałoby się jednak zastanowić, czy tak jest w rzeczywistości, skoro w ich przygotowywaniu uwzględnia się wnioski z planowania operacyjnego⁵². W tym miejscu rodzą się kontrowersje. Planowanie operacyjne⁵³ można w dużym uproszczeniu sprowadzić do planowania użycia sił zbrojnych. Skoro tak, to w planowaniu operacyjnym uwzględnia się tylko i wyłącznie zdolności, jakimi aktualnie dysponują siły zbrojne, a nie te, które będą pozyskane w przyszłości. Wnioski z planowania użycia SZ RP nie mogą być żadnymi wskaźnikami dla treści „Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji SZ RP”. „Kierunki przebudowy” odnoszą tylko i wyłącznie do sprzętu⁵⁴. Dlatego też ich podstawę powinny stanowić decyzje o pozyskaniu/zmaterializowaniu danej zdolności operacyjnej. Treści „Szczegółowych kierunków” nie mogą rygorystycznie wskazywać priorytetów rozwoju SZ RP: ani głównych zdolności operacyjnych, ani ich poszczególnych elementów składowych, a tym samym ograniczać efektywności poszukiwania optymalnych rozwiązań materialnych w zakresie ich pozyskiwania.

KIERUNKI ZMIAN PROCESU PLANOWANIA I PROGRAMOWANIA SIŁ ZBROJNYCH RP

Z chwilą przystąpienia do NATO Polska została zobowiązana do adaptacji własnych rozwiązań w obszarze planowania obronnego do rozwiązań sojuszniczych. Aktualnie obowiązujący proces planowania obronnego⁵⁵ w NATO jest iteracyjnym, cyklicznym procesem, zapewniającym osiągnięcie poziomu ambicji politycznych i wymaganego poziomu bezpieczeństwa wszystkich Sojuszników poprzez elastyczną adaptację do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Formalny paradygmat planowania obronnego został ukształtowany

⁵¹ Stanowisko M. Gocuła zaprezentowane na panelu eksperckim..., op. cit.

⁵² Ibidem.

⁵³ Planowaniu operacyjnym to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego i przedsiębiorców, w celu reagowania na zagrożenia lub ich symptomy w określonym stanie gotowości obronnej państwa, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania..., op. cit.

⁵⁴ Kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych: 1) wyposażenie Sił Zbrojnych w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy, w tym w szczególności w samoloty wielozadaniowe, środki walki wojsk lądowych i sprzęt pływający; 2) dostosowanie, w celu osiągnięcia pełnej interoperacyjności w ramach Traktatu Północnoatlantyckiego, systemów rozpoznania, dowodzenia, obrony powietrznej i zabezpieczenia logistycznego; 3) dostosowanie składu bojowego oraz poszczególnych elementów Sił Zbrojnych do potrzeb obronnych państwa; 4) modernizacja oraz poprawa stanu technicznego eksploatowanego sprzętu wojskowego; 5) modernizacja oraz poprawa stanu technicznego infrastruktury wojskowej; 6) zwiększenie możliwości manewrowych wojsk oraz możliwości ich przetrwania w oddalonych rejonach działań; 7) stopniowe odtwarzanie zapasów środków bojowych i materiałowych; 8) wycofanie przestarzałego i nieperspektywicznego sprzętu wojskowego; 9) przekazanie Agencji Mienia Wojskowego zbędnej dla Sił Zbrojnych infrastruktury wojskowej; 10) dostosowanie systemu szkolnictwa wojskowego do potrzeb Sił Zbrojnych. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 76 poz. 804).

⁵⁵ To pojęcie jest traktowane umownie w NATO, ze względu na zaszczości historyczne.

w Stanach Zjednoczonych w procesach planowania, programowania, budżetowania, i przyjęty przez większość państw⁵⁶ zaliczanych do tzw. cywilizacji Zachodu.

Warto podkreślić, że w polskich uregulowaniach prawnych nie wyodrębniono tych procesów⁵⁷, co negatywnie wpływa zarówno na teorię, jak i praktykę ich stosowania⁵⁸. SG WP odpowiada za programowanie rozwoju SZ RP, aczkolwiek zarząd P5 ma w swojej nazwie planowanie i programowanie oraz uczestniczy w planowaniu rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego⁵⁹. Planowanie obronne w odniesieniu do rozwoju sił zbrojnych może być traktowane jako programowanie, dlatego dla potrzeb niniejszych rozważań programowanie jest rozpatrywane jako proces transformacji celów strategicznych bezpieczeństwa i dostępnych zasobów w szeroki i kompleksowy zbiór zdolności⁶⁰ wymaganych przez przyszłe środowisko operacyjne. Kluczowe jest sformułowanie dotyczące przyszłości, a nie teraźniejszości, o czym w dalszej części wywodu. Warto również przeanalizować, co obejmują poszczególne procesy.

Planowanie⁶¹ obejmuje definiowanie i ocenę alternatywnych strategii osiągnięcia celów bezpieczeństwa (obronności) w zmieniających się uwarunkowaniach środowiskowych, kształtujących się trendach wobec zagrożeń i nowych technologii. Dokonuje się również oceny sytuacji pod kątem ekonomicznym, szczególnie w połączeniu z wyżej wymienionymi uwarunkowaniami, tak aby zrozumieć zmiany i długoterminowe konsekwencje związane z podjętymi wyborami. Innymi słowy, w procesie planowania identyfikuje się wymagane zdolności sił zbrojnych konieczne do zrealizowania strategii bezpieczeństwa/obronności narodowego (osiągnięcia wymaganego stanu końcowego)⁶², stosownie do przyszłych priorytetów prowadzenia walki zbrojnej⁶³. W tym kontekście wyodrębnione w „Metodyce Programowania Rozwoju SZ RP”⁶⁴ tzw. podprocesy I, II,

⁵⁶ Różnice wynikają głównie z relacji cywilno-wojskowych, tradycji w podejmowaniu decyzji, kultury bezpieczeństwa, tradycji parlamentarnych, zakresu uczestniczenia w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, a także percepcji postrzegania zagrożeń. Planowanie zazwyczaj opiera się na wizji strategicznej, a jego celem jest pozyskanie aparatu wykonawczego w postaci systemów uzbrojenia, wykorzystywanych przez siły zbrojne. M. Banasik, *Planowanie strategiczne bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit., s. 91.

⁵⁷ Na podstawie Ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 852) zawężono kompetencje Szefa SG WP do programowanie wieloletniego rozwoju SZ RP.

⁵⁸ W *Metodyce Programowania Rozwoju SZ RP* w punkcie 1.4. *Zależności pomiędzy planowaniem a programowaniem rozwoju SZ RP* nie wyjaśniono, na czy polegają te zależności. Sztab Generalny WP, *Metodyka Programowania Rozwoju SZ RP*, Warszawa 2020, s. 9.

⁵⁹ B. Kucharski, *Uwarunkowania modernizacji technicznej Sił...*, op. cit., s. 22.

⁶⁰ Osiągnięcie celów militarnych i zrealizowanie koncepcji strategicznej wymagają posiadania zasobów, dlatego też strategię operacyjną muszą być oparte na zdolnościach. W związku z tym można zakładać, że zdolności są kategorią strategiczną, a ich posiadanie jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia celów strategicznych. H.R. Yarger, *Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the US Army War College Strategy Model*, [w:] *Theory of War and Strategy*, "USA WC Guide to National Security Issues" 2008, Vol I, Chapter 3, Carlisle, s. 43.

⁶¹ Rezultatem planowania jest lista zdolności, których pozyskanie wymaga posiadania zasobów. Zasobami są ludzie, sprzęt i wyposażenie, infrastruktura i środki finansowe. Dzięki zdolnościom możliwe jest osiągnięcie celów militarnych, poprzez zrealizowania misji i wykonania określonych zadań operacyjnych. Department of Defense, *Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process/Army Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process-An Executive*, Primer, 2011, s. 1;

⁶² J. Correia, *Military Capabilities and the Strategic Planning Conundrum...*, op. cit., s. 30.

⁶³ *Commission on Planning, Programming, Budgeting and Execution Reform*, Arlington 2024, s. 16.

⁶⁴ Wprowadzona decyzją nr 393/ZPiPRSZ-P5 Ministra Obrony Narodowej z 9 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w re sorcie obrony narodowej Metodyki programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP, Dziennik Urzędowy Ministra

oraz część podprocesu III⁶⁵, tj. do chwili podjęcia decyzji o sposobie zmaterializowania danej zdolności operacyjnej, powinny być traktowane jako proces planowania, a nie programowania – również ze względów semantycznych i logicznych. Programowanie obejmuje definiowanie i analizę alternatywnych systemów uzbrojenia i sprzętu oraz wsparcia logistycznego w połączeniu z wieloletnimi konsekwencjami posiadania określonych zasobów i poszukiwania opcji kompromisowych. Generalnie programowanie jest procesem równoważenia i integrowania zasobów przypisanych do różnorodnych programów, stosownie do ustalonych priorytetów. W jego rezultacie powstaje szczegółowy, wieloletni plan rozwoju sił zbrojnych wraz z dedykowanymi środkami finansowymi, stanowiący pomost do osiągnięcia przyszłego stanu końcowego hipotetycznych operacji prowadzonych przez siły zbrojne w przewidywalnej przyszłości⁶⁶. Budżetowanie obejmuje formułowanie, uzasadnianie i kontrolowanie wydatkowania środków finansowych⁶⁷. Jest procesem przekazywania dedykowanych zasobów z uzasadnieniem celowości ponoszonych wydatków⁶⁸. W niektórych państwach wyodrębnia się jeszcze fazę realizacji, co podkreśla znaczenie zarządzania budżetem i jego wpływu na przyszłe decyzje dotyczące kolejnych cykli programowania i budżetowania. W fazie realizacji ocenia się też progres pozyskiwanych zdolności i poprawność przydzielonych zasobów, w porównaniu do oczekiwanych rezultatów⁶⁹, co jest szczególnie ważne z punktu widzenia koszt-efekt⁷⁰. W procesualnym podejściu do pozyskiwania zdolności operacyjnych kluczowe jest powiązanie środków finansowych na każdym etapie zarówno z planowaniem, jak i programowaniem sił zbrojnych. Niestety, praktyka ostatniej dekady dowiodła, że zakupów systemów uzbrojenia dokonywano bez przestrzegania reguł wyżej przedstawionego procesualnego podejścia do transformacji sił zbrojnych oraz bez zabezpieczonych środków finansowych. Doprowadziło to do niecelowych wydatków i wadliwych procesów zarządzania projektami⁷¹.

Proces pozyskiwania zdolności operacyjnych w SZ RP jest obciążony pewną grawitacją, co oznacza, że nowe idee zmian systemowych nie mogą być wprowadzane od razu. Ze względu na długotrwałość, skomplikowany i czasami nie dla wszystkich rozumiały aktualnie stosowany proces, nie nadąża on za dynamicznymi zmianami w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego oraz w sferze nowoczesnych technologii. Nie posiada więc atrybutu adaptacyjności, który pozwalałby na nadążanie za ewolucją otoczenia. Ponadto hamuje kreatywność, co sprawia,

Obrony Narodowej rok 2021 poz. 269. M. Pawella, *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 397.

⁶⁵ Algorytm programowania rozwoju służący pozyskiwaniu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP obejmuje trzy części: Podproces I – ocena zagrożeń oraz określenie katalogu zdolności operacyjnych SZ RP do wypełnienia misji i realizacji zadań; Podproces II – przegląd potrzeb dla zdolności operacyjnych oraz Podproces III – projektowanie celów szczegółowych rozwoju systemów funkcjonalnych SZ RP oraz zadań warunkujących ich osiągnięcie.

⁶⁶ Ibidem, s. 17.

⁶⁷ Budżetowanie zogniskowane jest na pierwszym roku czteroletniego cyklu programowania.

⁶⁸ S. Ghitulescu, *Some Considerations About the PPBES into The American Military System*, [w:] *Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System – Benefits and Challenges*, Workshop unfolded during the postgraduate course in Planning Programming Budgeting System, Brasov 2010, s. 20.

⁶⁹ Ibidem, s. 23.

⁷⁰ J. Correia, *Military Capabilities and the Strategic Planning Conundrum...*, op. cit., s. 32.

⁷¹ M. Szułdrzyński, „Rzecz w Tym”. *Impulsywne zakupy Mariusza Błaszczaka. Dlaczego NIK skrytykowała MON z czasów rządu PiS*, „Rzeczpospolita”, 25.06.2024.

że duplikowane są sprawdzone w przeszłości rozwiązania. Nie zawsze są też one optymalne, z uwagi na cyniczne wytyczne płynące z MON lub ze względu na hierarchię dowodzenia. Permanentnie obserwuje się brak synchronizacji programów z alokacją zasobów, szczególnie w ich krytycznym, początkowym stadium, co prowadzi do niestabilności finansowania, podnosi koszty i wywołuje opóźnienia w realizacji programów. Ponadto w trakcie cyku planistycznego nie jest możliwe uwzględnianie nowych wymagań operacyjnych i reagowanie na nieoczekiwane zmiany w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, co oznacza, że po zapoczątkowaniu etapu programowania praktycznie nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek rekonstrukcji w trakcie jego trwania. Wadę tę należy szybko wyeliminować, aby w uproszczony sposób można było w danym cyklu planistycznym implementować nowoczesne rozwiązania na polu walki, czego najlepszym przykładem jest Ukraina.

Jednocześnie podejmowane były woluntarystyczne decyzje polityczne poza ustrukturyzowanym procesem pozyskiwania zdolności, co prowadzi do zaburzenia procesu wykonywania już przyjętych do realizacji programów. Ponadto w ostatniej dekadzie powszechna była praktyka stosowania tzw. Pilnej Potrzeby Operacyjnej, tj. pozyskiwania zdolności operacyjnych poprzez mechanizmy, narzędzia i procedury niebędące częścią procesu planowania obronnego NATO i procesów przygotowań obronnych państwa, co może stanowić naruszenie umów międzynarodowych i obowiązujących przepisów prawa powszechnego⁷². Ponadto wydatkowanie dodatkowych środków w ramach Pilnej Potrzeby Operacyjnej negatywnie rzutuje na pozyskiwanie zdolności ujętych w programach operacyjnych oraz stwarza okazję do pojawiania się korupcji.

Zarówno w NATO, jak i w Polsce proces rozwoju sił zbrojnych jest realizowany w oparciu o tzw. paradygmat zdolnościowy, co jest kluczowe dla dalszych analiz. Ten rodzaj planowania jest w literaturze opisywany jako planowanie bazujące na zdolnościach⁷³. Należy go rozumieć jako planowanie w warunkach niepewności⁷⁴, którego celem jest zapewnienie zdolności odpowiadających szerokiemu spektrum współczesnych wyzwań i okoliczności, w ramach konieczności dokonywania ekonomicznego wyboru⁷⁵, o czym zapominają planiści wojskowi. Biorąc pod uwagę uwarunkowania środowiska operacyjnego, siły zbrojne dzięki zdolnościom mogą wykonywać określone zadania (rozumiane w sensie czynnościowym) i osiągać pożądane efekty poprzez kompilację różnorodnych sposobów oddziaływania⁷⁶. Zdolności militarne odnoszą się do kompleksowych systemów uzbrojenia, które dzięki ich użyciu powodują powstawanie określonych efektów, które następnie podlegają agregacji, co z kolei prowadzi do osiągnięcia wymaganego stanu końcowego operacji. Obejmują cały potencjał sił zbrojnych, co umożliwia zrealizowanie misji sił zbrojnych poprzez planowanie, przygotowanie i prowadzenie działań operacyjnych⁷⁷.

⁷² M. Gocuł, *Opinia na temat: Wybrane Zagadnienia Strategicznego Zarządzania...*, op. cit., s. 60.

⁷³ *Planowanie bazujące na zdolnościach jest metodologią, która pozwala walczącym i wspierającym podejmowanie różnorodnych wyzwań*. Capability Portfolio Management, Department of Defense Directive 7045.20, Washington, 25 September 2008, s. 8.

⁷⁴ Szerzej M. Banasik, *Planowanie strategiczne bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit.

⁷⁵ P.K. Davis, *Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?*, Santa Monica 2010, s. 26.

⁷⁶ *Universal Joint Task Manual*, CJCSM 3500.04F, 01 June 2011, s. GL-3.

⁷⁷ Joint Publication 5-0, *Joint Operations Planning*, Washington 2011.

Biorąc pod uwagę definicję zdolności operacyjnych, rozumianych jako możliwości osiągnięcia pożądanych efektów⁷⁸ w rezultacie wykonania zadań w ustalonych standardach⁷⁹ i warunkach, dzięki kompilacji różnorodnych środków i sposobów działania można dojść do wniosku, że to efekty są główną determinantą w pozyskiwaniu stosownych zdolności operacyjnych. Tak więc zdefiniowanie zdolności na etapie planowania jest możliwe przez wcześniejsze opisanie efektów osiągniętych dzięki wykonaniu zadań w określonych warunkach i standardach. I na odwrót, w działaniach operacyjnych efekty osiąga się poprzez konfigurację posiadanych zdolności i sposobów ich wykorzystania⁸⁰. A zatem w dużym uproszczeniu można postawić tezę, że różnorodne kompilacje sposobów wykorzystania posiadanych przez siły zbrojne zasobów (systemów broni) skutkują różnorodnymi zdolnościami⁸¹, dzięki którym z kolei jest możliwe osiągnięcie pożądanych efektów taktycznych, operacyjnych i strategicznych.

Posługując się tą logiką, przyszłe zdolności SZ RP powinno się identyfikować na podstawie koncepcji operacyjnych, opracowanych na bazie scenariuszy planistycznych. W sytuacji braku przeglądów strategicznych w ostatniej dekadzie wykształciła się praktyka przygotowywania zarówno scenariuszy, jak i koncepcji operacyjnych przez SG WP, co prowadziło z jednej strony do woluntarystycznego przyjmowania założeń strategicznych, a z drugiej podnosiło ryzyko identyfikowania zdolności nieodpowiednich do potrzeb przyszłego środowiska operacyjnego. Warto również podkreślić, że w „Metodyce” nie operuje się pojęciem koncepcji operacyjnej, wskazując, że zespół zadaniowy określony przez Szefa SG WP opracowuje scenariusze planistyczne i model zdolnościowy SZ RP⁸². Z tego zapisu wynika, że zdolności są określane intuicyjnie, z pominięciem kardynalnych zasad ich identyfikowania⁸³.

Warto podkreślić, że proces identyfikowania zdolności nie może się odbywać bez opracowania koncepcji operacyjnych. Najpierw należy opracować koncepcję odpowiadającą użyciu całych sił zbrojnych⁸⁴ w przyszłym środowisku operacyjnym, a następnie ich elementów składowych,

⁷⁸ Znaczenie efektów dla kreowania bezpieczeństwa oraz zależności pomiędzy efektami, a zdolnościami i strategią wyjaśnił M. Banasik, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w erze strategicznej rywalizacji*, Warszawa 2024.

⁷⁹ Standardy określają poziom wykonywania zadań i są definiowane przez ilościowe i jakościowe wartości mierników i kryteria. Standardy są sposobem wyrażania akceptowalnej sprawności działania określonej organizacji sił zbrojnych, w określonych uwarunkowaniach. Standard składa się z jednego lub kilku mierników przypisanych do konkretnego zadania i kryteriów tego miernika. Miernik jest bezpośrednio związany z zadaniem i stanowi podstawę do opisu poziomu jego wykonania. Każdy miernik posiada skalę wraz z jej opisem. Drugim parametrem standardu jest kryterium. Kryterium definiuje poziom wykonania zadania. Kombinacja kryteriów i mierników wyraża standard wykonania określonych zadań. M. Banasik, *Planowanie strategiczne bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit., s. 237.

⁸⁰ J. Correia, *Military Capabilities and the Strategic Planning Conundrum...*, op. cit., s. 31.

⁸¹ Zdolności wywołują efekty kinetyczne i niekinetyczne, śmiertelne i nieśmiertelne, a celem ich kreowania jest zmiana zachowań strony przeciwnej. Efekty rozumiane jako konsekwencja oddziaływania, prowadzą do zmiany sytuacji w środowisku operacyjnym. Pożądane efekty są warunkiem osiągnięcia celów operacji/walki. Efekty odgrywają decydującą rolę, ponieważ łączą stan końcowy i cele szczegółowe, które są pochodną wytycznych politycznych, z działaniami podejmowanymi przez siły zbrojne w przestrzeni operacyjnej. M. Banasik, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w erze strategicznej...*, op. cit., s. 288.

⁸² Sztab Generalny WP, *Metodyka Programowania Rozwoju SZ RP...*, op. cit., s. 8.

⁸³ Zdolności operacyjnej nie można określić, jeśli wcześniej nie zidentyfikuje się zadań jakie powinny być wykonane (przez określoną organizację sił zbrojnych) i efektów, jakie powstaną w ich rezultacie w założonych warunkach i standardach.

⁸⁴ Na jej podstawie opracowuje się koncepcje szczegółowe, stosownie do występujących problemów militarnych, ich wagi, znaczenia i zakresu. M. Banasik, *Planowanie rozwoju sił zbrojnych*, Warszawa 2015, s. 15.

stosownie do zidentyfikowanych misji. Należy podkreślić, że koncepcja ta nie ma nic wspólnego z PUSZ. W praktyce na tym tle powstaje wiele nieporozumień. Koncepcja operacyjna służy do identyfikowania zdolności w perspektywie długoterminowej do 15 lat włącznie. Natomiast PUSZ powstaje na podstawie zdolności posiadanych przez SZ RP w chwili jej opracowywania. Celem planowania zdolności nie jest uzupełnienie braków aktualnie posiadanych zdolności do zrealizowania PUSZ, jak niektórzy wskazują, ale ich pozyskanie w przyszłości. Koncepcja operacyjna⁸⁵ jest dokumentem źródłowym do zdefiniowania przyszłych zdolności na podstawie zadań realizowanych przez siły zbrojne. Stanowi podstawę do wygenerowania struktury zdolności, zidentyfikowania luk w zdolnościach i wygenerowania komponentów funkcjonalnych zdolności⁸⁶.

Zgodnie z „Metodyką” dokumentami wyjściowymi pierwszego podprocesu programowania są scenariusze planistyczne, model zdolnościowy i rekomendacje priorytetów i zasadniczych celów szczegółowych rozwoju zdolności operacyjnych⁸⁷. Należy zauważyć, że scenariusze rozpoczynają proces planistyczny, a nie są jego efektem. Po drugie, wątpliwości budzi model zdolnościowy, który zawiera katalog zdolności, zasadnicze moduły i wymagania strukturalno-funkcjonalne⁸⁸. Katalog zdolności tworzy się w rezultacie oceny przyszłego środowiska operacyjnego i powinien za niego odpowiadać zespół planistyczny, a nie szef komórki organizacyjnej tworzącej SG WP⁸⁹. Katalogu zdolności nie tworzy się samemu dla siebie i nie uwzględnia się w nim zdolności już posiadanych⁹⁰. Ponadto w „Metodyce” określono, że zasadniczymi modułami kalkulacyjnymi są pakiety pożądanych elementów strukturalno-organizacyjnych⁹¹ sił zbrojnych. Zastanawiające jest, w jaki sposób i na jakiej podstawie na etapie definiowania wymaganych zdolności operacyjnych możliwe jest identyfikowanie struktury organizacyjnej sił zbrojnych. Jest to kluczowa nieprawidłowość. Nie można zidentyfikować żadnej struktury organizacyjnej, ani tym bardziej wymagań wobec niej, jeśli nie określi się sposobów materializowania zdolności operacyjnych. Natomiast jeśli przyjmuje się do rozważań moduły kalkulacyjne posiadanych już w SZ RP zdolności, to okaże się, że hamowany jest jakikolwiek rozwój. Dokonywanie programowania rozwoju sił zbrojnych, a tak naprawdę planowania na bazie tego, co w wojsku już jest, nie prowadzi do nowych rozwiązań systemowych. Wydawanie rekomendacji priorytetów i zasadniczych celów szczegółowych rozwoju zdolności na podstawie wykreowanych, bez podstaw merytorycznych, struktur sił zbrojnych jest zabiegiem raczej wątpliwym.

Po zidentyfikowaniu potrzeb w zakresie posiadanych zdolności zespół analityczny powinien przystąpić do zdefiniowania istniejących luk, a następnie zarekomendować dalsze działania w celu

⁸⁵ Koncepcja ilustruje, w jaki sposób siły zbrojne będą operowały w przyszłym środowisku bezpieczeństwa, opisują, jakie zdolności będą potrzebne, aby można było prowadzić pełne spektrum misji i przeciwstawić się przeciwnikowi. Wyjaśniają, w jaki sposób dowódca, wykorzystując identyfikowane zdolności, osiągnie zamierzone efekty i cele strategiczne. M. Banasik, *Planowanie rozwoju sił zbrojnych...*, op. cit., s. 12.

⁸⁶ Doktryna, organizacja, szkolenie, sprzęt, zasoby osobowe, przywództwo, infrastruktura, interoperacyjność. Sztab Generalny WP, *Metodyka Programowania Rozwoju SZ RP...*, op. cit., s. 93.

⁸⁷ Ibidem, s. 12.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem, s. 15.

⁹⁰ Ibidem, s. 16.

⁹¹ Ibidem, s. 16 i 17.

ich usunięcia. To luki w zdolnościach⁹² i sposoby ich usunięcia determinują transformację sił zbrojnych, a nie model zdolnościowy opisany w podprocesie II „Metodyki”. Na tym etapie planistycznym celowe jest wskazanie ograniczeń, jakie mogą wystąpić przy pozyskiwaniu określonych zdolności wraz z oceną ryzyka. Przy określaniu możliwych materialnych i niematerialnych sposobów pozyskania danej zdolności operacyjnej należy brać pod uwagę wyniki przeprowadzonych ekspertyz, gier wojennych, eksperymentów, prac studyjnych oraz możliwości implementowania nowoczesnych technologii. Decyzje o sposobach zmaterializowania określonych zdolności są kluczowe dla wykreowania nowych rozwiązań systemowych w zakresie pozyskania określonych zdolności i nie mogą się opierać na już posiadanych systemach uzbrojenia, co oznaczałoby w praktyce modernizację tego, co już jest. Celem tego etapu planistycznego jest poszukiwanie lepszych, tańszych i efektywniejszych rozwiązań⁹³ systemowych, dla przykładu zastosowanie dronów zamiast artylerii, lub sztucznej inteligencji w procesie podejmowania decyzji czy autonomicznych środków walki.

Decyzje o pozyskaniu nowych systemów walki (uzbrojenia) rozpoczynają proces programowania rozwoju sił zbrojnych. Proces ten powinien być inicjowany w oparciu o zidentyfikowane do pozyskania zdolności operacyjne oraz „Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej”, a nie, jak określono w „Metodyce”, model zdolnościowy czy rekomendacje strategicznego przeglądu obronnego⁹⁴. Warto podkreślić, że sama decyzja nie powinna odnosić się do zakupu konkretnego sprzętu i wyposażenia. Decyzja powinna odpowiadać na pytanie, w jaki sposób pozyskać daną zdolność, a nie co kupić. Dla przykładu zdolność do rażenia czołgów i bojowych wozów piechoty przeciwnika może być zmaterializowana poprzez wykorzystanie śmigłowców bojowych, środków bezpilotowych, systemów autonomicznych, środków nieśmiercionośnych czy zdalnie sterowanych robotów pola walki. Na tym etapie powinno się dokonywać szeroko rozumianych kalkulacji koszt-efekt oraz podejmować decyzje co do zaniechania kontynuowania pozyskiwania już posiadanych, dużych i kosztownych platform uzbrojenia na rzecz dostępnych, stosunkowo tanich i bardziej efektywnych niż klasyczne nowoczesne rozwiązania systemowe rozwiązań opartych na nowoczesnych technologiach, które mogą zrewolucjonizować przyszłe pole walki. Ponadto na tym etapie pozyskiwania zdolności konieczne jest określanie przez SG WP, jako podmiotu odpowiedzialnego za programowanie rozwoju sił zbrojnych, atrybutów, jakie powinny posiadać pozyskiwane rozwiązania materialne, determinowane uwarunkowaniami operacyjnymi. Innymi słowy chodzi o zwymiarowanie parametrów, jakimi powinny dysponować systemy uzbrojenia⁹⁵, aby mogły, mówiąc kolokwialnie, sprawdzić się na polu walki. Absolutnie nie może być stosowana, tak jak to miało miejsce w cyklu planistycznym 2021–2035, praktyka

⁹² Lukom w zdolnościach należy nadać priorytety, to jest uszeregować je hierarchicznie, stosownie do ryzyka niepowodzenia danej misji (zrealizowania koncepcji operacyjnej) i poniesienia przez siły zbrojne określonych strat. W pierwszej kolejności należy pozyskać takie zdolności, które wiążą się z nieakceptowalnym ryzykiem. M. Banasik, *Prowadzenie analiz w procesie planowania...*, op. cit., s. 68.

⁹³ Procesy analityczne jakie powinny być prowadzone na etapie planowania rozwoju sił zbrojnych określono w M. Banasik, *Prowadzenie analiz w procesie planowania zdolności sił zbrojnych*, Warszawa 2025,

⁹⁴ Sztab Generalny WP, *Metodyka Programowania Rozwoju SZ RP...*, op. cit., s. 18.

⁹⁵ A. Brzozowski, *Planowanie i programowanie rozwoju sił zbrojnych RP – ewolucja i stan obecny*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3(76), s. 227.

kupowania przez Agencję Uzbrojenia (AU) sprzętu z „półki”, którego dane taktyczno-techniczne niekiedy odbiegały od wymagań operacyjnych (potrzeb użytkownika). Odbywało się to zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej, który, wydając się celowo, pozbawił Szefa SG WP możliwości tzw. Identyfikacji Potrzeb Dla Zdolności Operacyjnych oraz definiowania Wymagań Operacyjnych SZ RP⁹⁶, co negatywnie rzutowało na pozyskiwane zdolności operacyjne. AU nie może arbitralnie decydować o zakupie sprzętu, którego parametry taktyczno-techniczne nie odpowiadają potrzebom użytkownika (wymaganiom operacyjnym).

Po dokonaniu wyborów co do sposobów materializowania określonych zdolności można dopiero przejść do opracowania Modelu Sił Zbrojnych. Przy jego opracowywaniu nie należy kierować się Katalogiem Zdolności SZ RP, tak jak określono to w „Metodyce”⁹⁷, ale priorytetami występujących luk w zdolnościach i decyzjami o ich usunięciu. Błędne jest i nieuzasadnione żadnymi argumentami opracowywanie wariantów modeli SZ RP⁹⁸. Wariantowanie opcji wraz z bilansowaniem finansowania należy realizować przed momentem podejmowania decyzji o materializowaniu pozyskiwanych zdolności operacyjnych. Przedkładane decydentom opcje powinny właśnie zawierać plusy i minusy odnoszące się do kosztów pozyskania i utrzymania w cyklu życia sprzętu, nowych trendów pojawiających się w świecie, możliwości integrowania z posiadanymi systemami, możliwości produkcji w kraju oraz wpływu na rozwój potencjału przemysłowego, jego serwisowania i zabezpieczenia logistycznego, korzyści operacyjnych itd. Model Sił Zbrojnych powinien być konsekwencją podejmowanych decyzji co do opracowywanych tzw. programów rozwoju, a nie przyjmowanego ad hoc Modelu Zdolnościowego opracowanego na wczesnym etapie planistycznym. Konsekwencją przyjętego modelu są struktury organizacyjne, determinowane pozyskiwanym sprzętem (przyjętymi rozwiązaniami). Każdy przecież sprzęt wymaga innej organizacji i innej ilości koniecznego do jego użytkowania personelu. Na tym etapie dopiero można mówić o strukturze organizacyjnej lub wymaganiach strukturalno-funkcjonalnych SZ RP. Warto w tym miejscu bardzo mocno podkreślić, że liczebność sił zbrojnych (stan osobowy) jest pochodną przyjętych rozwiązań materialnych co do pozyskania zdolności, i w konsekwencji modelu SZ RP – podobnie zresztą jak struktury organizacyjne SZ RP. W tym kontekście absolutnie błędne jest podejmowanie decyzji politycznych o liczebności sił zbrojnych wynoszącej dla przykładu 300 000 żołnierzy bez uwzględniania modelu ani programów rozwoju SZ RP. To nie liczebność personelu decyduje o zdolnościach operacyjnych.

PODSUMOWANIE

Obowiązujące w Polsce strategiczne unormowania formalno-prawne nie sprzyjają procesowi transformacji SZ RP. Dla poprawy efektywności przygotowań obronnych, w tym planowania i programowania SZ RP, celowe jest wyeliminowanie aktualnie występujących luk prawnych. Regulacje prawne powinny ustalić wzajemne zależności pomiędzy SBN a SOR oraz określić zasady aktualizacji SBN, zasady prowadzenia SPBN, wydawania rekomendacji Prezydenta RP do opracowania strategii, a także określać związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy SBN a PSDO.

⁹⁶ Stanowisko M. Gocula zaprezentowane na panelu eksperckim..., op. cit.

⁹⁷ Sztab Generalny WP, *Metodyka Programowania Rozwoju SZ RP...*, op. cit., s. 23.

⁹⁸ Ibidem, s. 24.

Należałoby również wskazać dokumenty wykonawcze do SBN oraz dokonać hierarchizacji dokumentów planowania strategicznego i ich wzajemnych zależności, a także ustalenia cykli planowania strategicznego, a w ich ramach obowiązku prowadzenia SPBN. Rekomenduje się, aby przed rozpoczęciem nowego cyklu planowania i programowania rozwoju sił zbrojnych uwzględnić prowadzony przez Najwyższą Izbę Kontroli audyt, opierający się na uprawomocnionych wynikach kontroli przeprowadzonych pomiędzy cyklami, co spowoduje, że proces transformacji SZ RP będzie efektywniejszy. Należałoby również poważnie zastanowić się nad potrzebą prowadzenia SPO oraz opracowania i implementacji strategii obronności. Rozwiązanie takie może przynieść wiele korzyści zarówno dla operacyjnego przygotowania sił zbrojnych i ich użycia, jak i procesu ich programowania, szczególnie w identyfikowaniu pożądanych zdolności operacyjnych. Brak SPBN i SPO w istotny sposób uszczupla bazę analityczną opracowywania dokumentów ukierunkowujących proces planistyczny, tj. Głównych Kierunków Rozwoju i Szczegółowych Kierunków Przebudowy i Modernizacji Technicznej SZ RP. Celowe jest określenie zasad wydawania przez Prezydenta RP Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej. Powinien być jasno określony cel jej wydawania, tryb opracowania oraz zasady wprowadzenia korekt w przypadku wystąpienia dramatycznych zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Doprecyzowania wymaga problematyka programowania obronnego. Szczególnie ważne jest rozgraniczenie kompetencji pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów w zakresie treści wydawanych Głównych Kierunków Rozwoju i Szczegółowych Kierunków Przebudowy i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych. Głównych Kierunków nie może przygotowywać sam dla siebie Sztab Generalny WP. Główne kierunki powinny być drogowskazem dla transformacji SZ RP, a nie dokumentem formalnym na podstawie którego Sztab Generalny WP rozpoczyna nowy cykl planistyczny. Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań systemowych w zakresie strategicznego planowania bezpieczeństwa, opartego na diagnozie obecnego stanu systemu bezpieczeństwa/obronnego państwa, a także ocenie ewolucji środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, i na tej podstawie podejmowanie decyzji co do konieczności wdrażanych przez państwo działań zapewniających bezpieczeństwo w długiej perspektywie. Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej, jako pochodne wielu czynników, powinny precyzyjnie określać oczekiwane rezultaty w zakresie przebudowy struktur organizacyjnych i modernizacji technicznej SZ RP, utrzymania właściwego poziomu gotowości bojowej i mobilizacyjnej, w tym możliwości zabezpieczenia potrzeb operacyjnych SZ RP, uwzględniając możliwości zasobów obronnych państwa, w tym potencjału polskiego przemysłu obronnego.

Należałoby zastanowić się, czy dla przejrzystości i czytelności procesu pozyskiwania przez SZ RP zdolności operacyjnych nie wprowadzić do uregulowań legislacyjnych wyodrębnienia procesu planowania, programowania, budżetowania i realizacji na wzór innych państw. Konieczne jest też dostosowanie procesu planistycznego do implementowania nowoczesnych technologii, pozyskiwanych od przedsiębiorców komercyjnych oraz ograniczenie stosowania procedury pilnej potrzeby operacyjnej tylko i wyłącznie do aktualnie prowadzonych przez SZ RP operacji poza granicami państwa. Z całą pewnością konieczne jest zweryfikowanie obowiązującej w SZ RP metodyki i uwzględnienie kluczowych zasad planowania bazującego na zdolnościach. W tym

aspekcie kluczowym punktem dla transformacji sił zbrojnych jest podejmowanie decyzji o sposobach pozyskiwania określonych zdolności, co pozwala na uwzględnianie nowoczesnych technologii i kreowania nowych rozwiązań systemowych w zakresie użycia sił zbrojnych. Opracowany na tej podstawie Model Sił Zbrojnych powinien stanowić podstawę do rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych i kreowania struktury sił zbrojnych. Liczebność sił zbrojnych jest pochodną przyjętych kierunków transformacji i wynika bezpośrednio z potrzeb obsługiwanie posiadanych w SZ RP systemów broni. Rekomenduje się też powrót do zasady Identyfikowania Potrzeb Dla Zdolności Operacyjnych oraz Definiowania Wymagań Operacyjnych SZ RP przez SG WP, gdyż to Szef Sztabu, zgodnie z Ustawą o urzędzie MON, odpowiada za programowanie rozwoju SZ RP.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO LITERATURE

- Banasik M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w erze strategicznej rywalizacji*, Warszawa 2023.
- Banasik M., *Rywalizacja, presja i agresja Federacji Rosyjskiej. Konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2021.
- Banasik M., *Wojna hybrydowa i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Warszawa 2018.
- Banasik M., *Planowanie strategiczne bezpieczeństwa narodowego. Wybrane problemy*, Toruń 2016.
- Banasik M., *Planowanie rozwoju sił zbrojnych*, Warszawa 2015.
- Banasik M., *Prowadzenie analiz w procesie planowania zdolności sił zbrojnych*, Warszawa 2015.
- Banasik M. (red. nauk.), *Wojna w Ukrainie i jej implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2024.
- Banasik M., Rogozińska A. (red. nauk.), *Russian Aggression and European Security*, Warszawa 2024.
- Banasik M., Rogozińska A., Gawliczek P. (red. nauk.), *The war in Ukraine and International Security*, Warszawa 2022.
- Brzozowski A., *Planowanie i programowanie rozwoju sił zbrojnych RP – ewolucja i stan obecny*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3(76).
- Capability Portfolio Management, *Department of Defense Directive 7045.20*, Washington 2008.
- Commission on Planning, *Programming, Budgeting and Execution Reform*, Arlington 2024.
- Correia J., *Military Capabilities and the Strategic Planning Conundrum*, “Security and Defence Quarterly” 2019, June, vol. 24, nr 2, <https://doi.org/10.35467/sdq/108667>.
- Davis P.K., *Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?*, Santa Monica 2010.
- Department of Defense, *Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process/Army Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process-An Executive*, Washington 2011.
- Drzewiecki A., *Modernizacja Sił Zbrojnych RP w kontekście doświadczeń z wojny w Ukrainie*, „Studia de Securitate” 2023, nr 13(2), s. 98, DOI 10.24917/26578549.13.2.5.
- Fryc M., *Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2023, nr 42, DOI:10.59800/bn/170903.
- Ghitulescu S., *Some Considerations About the PPBES into The American Military System*, [w:] *Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System – Benefits and Challenges*, Workshop unfolded during the postgraduate course in Planning Programming Budgeting System, Brasov 2010.
- Gocul M., *Opinia na temat: Wybrane Zagadnienia Strategicznego Zarządzania Systemem Obronnym Państwa w obszarze Planowania i Programowania Przygotowań Obronnych Państwa w zakresie Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023.
- Gryz J., Dawidczyk A., Koziej S., *Zarządzanie Strategiczne Bezpieczeństwem. Teoria – Praktyka –Dydaktyka*, Warszawa 2006.
- Joint Publication 5-0, *Joint Operations Planning*, Washington 2011.
- Koziej S., Brzozowski A., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/II, s. 11–40.
- Koziej S., *O pracach nad strategią bezpieczeństwa nagrodowego w kontekście prezydenckich rekomendacji: rola, procedura, treść*, Warszawa 2024.

Koziej S., *Polska myśl strategiczna (w kryzysie)*, Prezentacja tez wykładu, Koziej.pl, 22.05.2025.

Koziej S., *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, 26 maja 2020.

Kucharski B., *Uwarunkowania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2023.

Łukowski D., Bełza L., Kita S., *Wpływ aspektów prawnych na realizację zadań w obszarze strategicznego planowania obronnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2025, nr 46, DOI:10.59800/bn/207641.

Pawella M., *Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP. Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 4, lipiec-sierpień, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2023.1.20.

Pawłowski J., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP wyznacznikiem roli administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych państwa*, [w:] *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, M. Kuliczkowski (red.), Warszawa 2018.

Stanowisko Mieczysława Gocufa zaprezentowane na panelu eksperckim w ramach konferencji zorganizowanej przez Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli *Rekomendacje dla bezpieczeństwa Polski*, która odbyła się w dniu 5 czerwca 2025 r.

Stanowisko Ryszarda Piotrowskiego zaprezentowane na panelu eksperckim w ramach konferencji zorganizowanej przez Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli *Rekomendacje dla bezpieczeństwa Polski*, która odbyła się w dniu 5 czerwca 2025 r.

Stanowisko Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego zaprezentowane na panelu eksperckim w ramach konferencji zorganizowanej przez Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli *Rekomendacje dla bezpieczeństwa Polski*, która odbyła się w dniu 5 czerwca 2025 r.

Sztab Generalny WP, *Metodyka Programowania Rozwoju SZ RP*, Warszawa 2020.

Szułdryński M., „Rzecz W Tym”. *Impulsywne zakupy Mariusza Błaszczaka. Dlaczego NIK skrytykowała MON z czasów rządu PiS*, „Rzeczpospolita”, 25.06.2024.

Szydłowski P., *Prognoza wyzwań, zagrożeń, ryzyk i szans dla bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej na podstawie dokumentów strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2014 oraz 2020*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2024, zeszyt 33, s. 108., s. 91–116, DOI: 10.37055/sbn/189937.

Universal Joint Task Manual, CJCSM 3500.04F, 01 June 2011.

Wyrwał M., Żemła E., *Fronty Wojny. Polska bez strategii bezpieczeństwa. „Prezydent Duda nie zauważył jednego detalu”*, Onet, 16 lipca 2025.

Yarger H.R., *Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the US Army War College Strategy Model*, [w:] *Theory of War and Strategy*, “USA WC Guide to National Security Issues”, vol. I, chapter 3, Carlisle 2008.

ŹRÓDŁA SOURCES

Biała Księga, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej wobec wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2025.

Decyzja nr 393/ZPIPRSZ-P5 Ministra Obrony Narodowej z 9 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w re sorcie obrony narodowej Metodyki programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP, Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej rok 2021 poz. 269.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców z dnia 14 stycznia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 73).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Strona informacyjna Prezesa Rady Ministrów.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 852).

Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 76 poz. 804).



Copyright (c) 2026 Mirosław Banasik



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.