

Szczecin, 18.10.2016 r.

Dr hab. prof. US Krzysztof Kowalczyk
Instytut Politologii i Europeistyki
Uniwersytet Szczeciński

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Roberta Szandrocho
pt. Transformacja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2008-2011 na
przykładzie terenowych organów administracji wojskowej,
napisanej pod kierunkiem naukowym dr hab. prof. UW r Dariusza Skrzypińskiego,
Wrocław 2016, ss. 344**

Utrzymujące się w polskim społeczeństwie wysokie poparcie dla Wojska Polskiego jako instytucji zaufania publicznego, zainteresowanie wyposażeniem, organizacją armii, czy choćby wzrost zagrożeń w naszym regionie (np. terroryzm, agresja Rosji na Ukrainę, cyberataki) sprawiają, że tematyka związana z bezpieczeństwem państwa staje się przedmiotem zainteresowań naukowców, ekspertów, dziennikarzy, polityków, czy studentów. Kwestia różnorodnych aspektów funkcjonowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym jest podejmowana również co raz częściej przez polskich politologów. Potencjał armii, a szerzej skuteczność działania podsystemu militarnego jest jednym z istotnych wyznaczników bezpieczeństwa państwa (choć nie jedynym w XXI wieku). Tym samym z uznaniem przyjmuję podjęcie mgr Roberta Szandrocho analizy problematyki transformacji SZ RP w kontekście funkcjonowania Terenowych Organów Administracji Wojskowej (TOAW) w latach 2008-2011. Walorem rozprawy jest interdyscyplinarny charakter; pole badawcze dotyka nie tylko nauk o polityce, ale również nauk o bezpieczeństwie, obronności, pewnych elementów prawa administracyjnego, czy socjologii organizacji. Praca jest napisana z pasją i zaangażowaniem. Na uwagę zasługuje również przeprowadzenie własnych badań na temat funkcjonowania i organizacji TOAW.

1. Metodologia rozprawy

We wstępie autor sprecyzował: cel rozprawy, pięć pytań badawczych, hipotezę główną i trzy hipotezy cząstkowe, metodologię, stan badań. Właściwie został sformułowany

cel pracy i pytania badawcze. Zasadniczy cel pracy został określony jako rozpoznanie i zdiagnozowanie wprowadzonych w latach 2008-2011 koncepcji funkcjonowania TOAW oraz wpływu tych rozwiązań na system obronny państwa.

Należało wyjaśnić przyjęte cezury pracy. Sformułowaną hipotezę główną i hipotezy cząstkowe uznaję za poprawne. Precyzyjnie należało określić metody badawcze, właściwe nauce o polityce, zastosowane w rozprawie (po omówieniu podjęć teoretycznych, przed opisem technik badawczych). Metoda historyczna pozwala na wyjaśnienie genezy tworzenia SZ. Metoda analizy systemowej pozwala na zanalizowanie w ujęciu statycznym i dynamicznym SZ jako elementu systemu obronnego państwa (szerzej – systemu politycznego) i analogicznie TOAW jako elementu administracji publicznej. Metoda instytucjonalno-prawna zaś odnosi się do prawnych aspektów funkcjonowania SZ i TOAW w Polsce. Natomiast precyzyjnie autor omówił zastosowane techniki badawcze jak: analiza źródeł pierwotnych, opinie eksperckie decydentów, wywiady nieustrukturyzowane, analiza literatury przedmioty i artykułów prasowych, wywiady kwestionariuszowe.

Struktura pracy jest logiczna. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia, spisów tabel, rysunków, wykresów oraz skrótów, bibliografii i aneksu. W pierwszym rozdziale autor zanalizował armię i terenową administrację wojskową w systemie politycznym Polski. Drugi rozdział został poświęcony transformacji SZ RP w latach 2008-2011. W trzecim rozdziale doktorant omówił organizację i funkcjonowanie terenowych organów administracji wojskowej w latach 2008-2011. Czwarty rozdział dotyczy procesu transformacji terenowych organów administracji wojskowej w opiniach jej pracowników.

Bibliografię podzielono na: akty prawne, literaturę, dokumenty i raporty. W odniesieniu do kolejności umieszczonych aktów prawnych należało uwzględnić ich hierarchię ważności (konstytucja RP, ustawy, rozporządzenia, uchwały). Literaturę można było podzielić na: opracowania, artykuły naukowe, artykuły prasowe. Z nowszej literatury przedmiotu nie dostrzegłem istotnej pozycji Aleksandre'a Lamberta¹. Nieocenioną wartość pracy stanowią częściowo trudno dostępne dokumenty i raporty.

2. Treść pracy

W pierwszym rozdziale autor omówił genezę kształtowania Sił Zbrojnych w Europie (pierwszy podrozdział). Wartością tego podrozdziału jest tabela systematyzująca ewolucję i typologie współczesnych SZ. Autor trafnie konstatuje, że armia jest jedną z instytucji politycznych, może również być grupą interesów. W systemie demokratycznym kluczową

¹ A. Lambert, *Democratic Civilian Control of Armed Forces in the Post-Cold Era*, Geneva 2009.

„zaporą” przed dominacją wpływów wojskowych w sprawach cywilnych jest zasada cywilnej kontroli nad SZ (drugi podrozdział). W tym kontekście warto chyba wyeksponować stwierdzenie Roberta A. Dahla: „Cywilna kontrola nad wojskiem i policją jest oczywiście warunkiem koniecznym poliarchii, a jej zniesienie było w wielu krajach przyczyną utrzymywania się rządów niedemokratycznych. Istnienie tej kontroli nie jest jednak warunkiem wystarczającym, choćby dlatego, że systemy niedemokratyczne również ją niekiedy wprowadzają, aby wykorzystywać we własnym interesie wojskowy i policyjny aparat przymusu”². Doktorant precyzyjnie zanalizował kanony cywilnej kontroli nad armią. W dalszej części omówił uwarunkowania cywilnej kontroli nad armią w państwach Europy Środkowo i Południowo-Wschodniej po 1989 r. Autor unika funkcjonującego w politologii zachodniej pojęcia „Europa postkomunistyczna”. W tym zakresie należało sięgnąć również do ustaleń badawczych zawartych w pracy zbiorowej *Democratic Control of the Military in Post Communist Europa. Guarding the Gaurds*³, a w odniesieniu do Polski artykułu Paul’a Latawskiego w powyższej pracy⁴. Doktorant szczegółowo omówił formalno-prawne zasady cywilnej kontroli nad SZ RP, tj. kompetencje parlamentu, Prezydenta RP, Rady Ministrów, ministra obrony narodowej, innych organów. Omawiając Siły Zbrojne, jako element systemu obronnego państwa; należało (w moim przekonaniu) szerzej określić czym jest bezpieczeństwo (w ujęciu statycznym i dynamicznym) i bezpieczeństwo narodowe jako jeden z jego typów (utożsamiane z bezpieczeństwem państwa). Autor szczegółowo opisał system bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystem militarny, w oparciu o obowiązujące w analizowanym okresie strategie (bezpieczeństwa narodowego i obronności). Przydałby się prosty schemat, który ułatwiłby czytelnikowi poznanie tego systemu. Doktorant trafnie zauważył, że dopiero w 2015 r. – po zmianie systemu kierowania i dowodzenia SZ (nota bene różnie ocenianej w środowisku ekspertów wojskowych i cywilnych) sprecyzowano, że Naczelnym Dowódcą SZ RP na czas wojny jest Dowódca Operacyjny Rodzajów SZ. Z należytą starannością autor nakreślił rys historyczny, zanalizował pozycję prawno-ustrojową TOAW (czwarty i piąty podrozdział).

Pierwszy podrozdział drugiego rozdziału dotyczy transformacji systemowej jako czynnika determinującego przemiany SZ RP. Autor pisze o problematyce „przejęcia od autorytaryzmu ku demokracji” (s. 102, także s. 107), odnosząc tę sytuację do Polski. Jestem

² R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 345.

³ *Democratic Control of the Military in Post Communist Europa. Guarding the Gaurds*, eds. A. Cottey, T. Edmunds and A. Forster, New York, 2002.

⁴ P. Latawski, *Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Poland: the Interplay of History, Political Society and Institutional Reform*, [in:] *Democratic Control...*, s. 21-43.

zwolennikiem definiowania PRL jako państwa totalitarnego do końca jej istnienia (a nie tylko do 1956 r.). Jeśli odwołamy się do koncepcji totalitaryzmu Carla Friedricha i Zbigniewa Brzezińskiego, to zauważymy, że w latach 1945-1989 (z różną intensywnością rzecz jasna) dostrzeżemy wszystkie wyznaczniki państwa totalitarnego określone przez wspomnianych politologów (innymi słowy: tzw. PRL była złagodzoną formą komunistycznego totalitaryzmu sowieckiego). Podejmując zagadnienie transformacji postkomunistycznej autor nie odniósł się do prac: Larry'ego Diamond'a, Samuela Huntingtona (pojawia się później w odniesieniu do pożądanych zmian w wojsku s. 124-125) czy Jerzego Wiatra. Warto zauważyć, że zmiany polityczne w Polsce miały charakter reformy negocjowanej, zwartej przy „okrągłym stole” między częścią elity komunistycznej i opozycyjnej. Istotą owego kontraktu był ich ewolucyjny charakter, brak radykalnego zerwania z ancien régime (np. wymiana decydentów w różnych obszarach życia publicznego, dekomunizacja, lustracja), także w wojsku. Doktorant trafnie zauważył, iż na przełomie lat 80. i 90. XX wieku podjęto błędne decyzje redukcji jednostek wojskowych na ścianie wschodniej; zwrócił uwagę na zapaść budżetową armii; „granie” wojskiem przez polityków (np. tzw. obiad drawski). Jednocześnie dostrzegł pozytywne tendencje: wprowadzenie zasady kadencyjności na głównych stanowiskach dowódczych i zapewnienie cywilnej kontroli nad armią. Dużo uwagi autor poświęcił analizie spadku wydatków na obronę narodową w latach 1991-2011, zwrócił uwagę na proces postępującej degradacji technicznej w marynarce wojennej, obronie powietrznej, artylerii. W kolejnym podrozdziale doktorant podjął problematykę koncepcji transformacji SZ RP. Precyzyjnie zdefiniował on termin transformacja i profesjonalizacja na potrzeby rozprawy, scharakteryzował trzy główne nurty poglądów na transformacje SZ RP: konwencjonalny, zintegrowany i kompleksowy. Następnie autor zwrócił uwagę na wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania procesu transformacji SZ RP (trzeci i czwarty podrozdział). Wśród determinant wewnętrznych wymienił on: rolę czynnika ludzkiego: zmianę struktur organizacyjnych, systemu szkolenia, kultury organizacyjnej, wychowania, nowe programy rozwoju SZ, dostosowanie wojska do potrzeb współczesnego pola walki, wymianę sprzętu i techniki, zamiany w logistyce i infrastrukturze. Do uwarunkowań zewnętrznych zaliczył natomiast: sytuację geopolityczną na świecie, członkostwo w NATO, działania ekspedycyjne w ramach NATO, działania na rzecz WPBiO w UE, nowe potencjalne megatrendy zmian w armiach, dostosowanie się do potrzeb współczesnego pola walki, zaangażowanie w działania o charakterze niemilitarnym, nowe rozwiązania w technice i technologii wojskowej. Wśród tych czynników wyeksponowałbym rosnące znaczenie wojny hybrydowej i informacyjnej (net war). Autor trafnie zwrócił uwagę, że prowadzenie przez Polskę operacji i misji poza

granicami kraju „przy tak dużym zaangażowaniu w latach 2008-2011 znacznie wpłynęło na charakter sił zbrojnych, czyniąc je stricte wojskami ekspedycyjnymi, co musiało się odbić negatywnie na innych sferach działalności armii” (s.182n). Wydaje się, że wymiar zaangażowania militarnego SZ RP w Iraku i Afganistanie (nie kwestionując samej potrzeby udziału w tych operacjach) było niewspółmierny do realnych możliwości finansowych, technicznych i kadrowych. W piątym podrozdziale doktorant zarysował główne kierunki transformacji – profesjonalizacji SZ RP w rozpatrywanym okresie. Autor jest dość wstrzemięźliwy w ocenie koncepcji funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych (NSR) wdrażanej od 1 lipca 2010 r. Warto zatem zwrócić uwagę na jej istotne mankamenty: 1) nie osiągnięto zakładanej liczebności formacji (20 tys. żołnierzy do końca 2011 r.); 2) system finansowej motywacji kandydatów do NSR okazał się nieskuteczny; 3) nie uzyskano planowanej „jakości” ochotników do NSR (którymi mieli być przede wszystkim wysokiej klasy specjaliści w danych dziedzinach); 4) wątpliwości budzi sposób typowania stanowisk dla żołnierzy NSR; 5) i włączanie pojedynczych żołnierzy NSR do poddziałów z dominacją żołnierzy zawodowych. W tym kontekście wielu ekspertów sugeruje potrzebę utworzenia pododdziałów NSR: 1) w istniejących jednostkach wojskowych, 2) podlegających Wojewódzkim Sztabom Wojskowym (WSzW).

W trzecim rozdziale autor zanalizował koncepcje i kierunki zmian TOAW (pierwszy podrozdział). Rzetelnie omówił przemiany zachodzące w zakresie funkcjonowania WSzW i Wojskowych Komend Uzuppełnień (WKU), zwracając uwagę na pewnie chaos kompetencyjny, dyskusyjne podporządkowanie TOAW Inspektoratowi Wsparcia SZ RP w 2007 r. W kolejnym podrozdziale zanalizował przygotowanie i realizację zmian w TOAW. (Wydaje się, że autor nadmierną uwagę poświęcił kampanii reklamowej, dotyczącej promocji armii, co burzy strukturę podrozdziału). Interesująca jest (mało znana) informacja o koncepcji utworzenia czterech Regionalnych Sztabów Wojskowych w miejsce istniejących 16 WSzW (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław); co wynikało zapewne z realizowanej idei cięć finansowych i instytucjonalnych w MON podczas kierowania nim przez Bogdana Klicha (PO). Z koncepcji tej ostatecznie zrezygnowano; zresztą autor trafnie zauważył, że „ideą większości rozważanych koncepcji zmian była jedynie redukcja ilości WSzW i WKU” (s. 244). Likwidacji WKU towarzyszyły protesty posłów, samorządowców. Końcowemu etapowi reorganizacji TOAW doktorant poświęcił podrozdział trzeci, koncentrując się na zadaniach kadrowo-mobilizacyjnych.

W pierwszym podrozdziale rozdziału czwartego autor zanalizował wyniki przeprowadzonych badań. Badaniami ankietowymi objął 90 osób, w tym 30 cywilnych

pracowników i 60 żołnierzy zawodowych TOAW oraz skierował zapytania do 16 szefów WSzW (odpowiedziało 5). Analizując określone obszary funkcjonowania WKU autor podał przyczyny określonego zjawiska i sformułował wnioski. Wyniki badań ankietowych zostały zilustrowane wykresami. Za główną kwestię efektywnego funkcjonowania TOAW autor uznał „problem odpowiedniego zarządzania personelem” (s. 281), w tym odpowiedniej obsady stanowisk kierowniczych. Niewątpliwie praca w WSzW i WKU wymaga m.in. znajomości „meandrów” funkcjonowania administracji państwowej szczebla wojewódzkiego i samorządowej (województwo, powiat); szczególnej umiejętności współpracy ze środowiskiem cywilnym, kreatywności i innowacyjności. We wnioskach końcowych czwartego rozdziału doktorant stwierdził, że „główny kierunek transformacji Wojska Polskiego w prezentowanym w niniejszym dysertacji okresie, nakreśliła decyzja rządu o zawieszenia powszechnego poboru i przejście na model armii wyłącznie ochotniczej” (s. 284). Transformacja SZ RP wiązała się z profesjonalizacją, (uzawodowienie, zmiana struktury osobowej w korpusach, wyższy poziom wyszkolenia), zmianami w strukturze organizacyjnej, modernizacją techniczną; co wymagało nakładów finansowych. Jak zwraca uwagę doktorant proces transformacji armii był realizowany zbyt krótko, przy zbyt niskich nakładach finansowych (1,55% PKB w 2008 r. i 1,73% PKB w 2011 r.). Za istotną i trafną uznaje konstatację autora: „Armia licząca 100 tysięcy plus 20 tysięcy żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych, z czego nie wszyscy mają częsty kontakt z poligonem, czy innego rodzaju działaniami zbrojnymi, nie jest w stanie skutecznie obronić całego kraju, do tego trzeba zaangażować wszystkich obywateli” (s. 297). Doktorant precyzyjnie wymienił dysfunkcje TOAW związane z transformacją SZ RP. Zwrócił uwagę on na zapaść systemu rezerw osobowych.

W zakończeniu pracy autor stwierdził, że transformacja SZ RP jest procesem ciągłym. Zmiany w otoczeniu międzynarodowym (np. agresja Rosji na Ukrainę) wymagają zarówno opracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego (obowiązująca z 2014 r. znacznie się zdezaktualizowała), zwiększenia liczebności armii zawodowej, odtworzenia systemu szkolenia rezerw osobowych, czy rzeczywistej realizacji programu modernizacji SZ RP. Doktorant ma świadomość sytuacji geopolitycznej, w której znajduje się Polska. W tym kontekście zwrócił szczególną uwagę na potrzebę stworzenia wydolnego systemu zarządzania zasobami osobowymi, w tym gromadzenia pełnowartościowych rezerw i ich efektywnego przeszkalania. Autor zweryfikował pozytywnie hipotezę główną zakładającą, że transformacja SZ RP w latach 2008-2011 nie wpłynęła zasadniczo na funkcjonowanie TOAW w nowych warunkach armii ochotniczej. Pozytywnie zweryfikował on również następujące

hipotezy częściowe: 1) nie wszystkie działania rządu były przygotowane merytorycznie przy uwzględnieniu bieżących warunków wewnętrznych, ale i szerszego kontekstu geopolitycznego oraz uwarunkowań, które mogły nastąpić w przyszłości; 2) proces profesjonalizacji SZ RP przebiegał zbyt pośpiesznie, przez co nie wszystkie elementy dopracowano i zrealizowano do końca w zaplanowanym wcześniej czasie; 3) podczas realizacji procesu profesjonalizacji nie zapewniono odpowiedniego poziomu nakładów finansowych, pozwalającego zaspokoić wszystkie potrzeby wiążące się z jego realizacją; 4) pracownicy TOAW w większości pozytywnie oceniają przeprowadzone w niej reformy w latach 2008-2011. Generalnie negatywnie doktorant zweryfikował hipotezę – przyjęte koncepcje TOAW nie pozwalały w pełni na efektywne realizowanie zadań przez WSzW i WKU w czasie pokoju, kryzysów oraz wojny.

3. Konkluzja

Praca nie tylko systematyzuje funkcjonującą wiedzę na temat TOAW, ale wnosi istotne, nowe treści i wnioski oparte na badaniach doktoranta. Rozprawa ma zatem nie tylko charakter deskryptywny, ale eksplanacyjny i zawiera elementy prognostyczne. Wnioski sformułowane przez autora mogą być przydatne dla funkcjonowania WSzW i WKU. Mimo poczynionych uwag, stwierdzam, że rozprawa *Transformacja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2008-2011 na przykładzie terenowych organów administracji wojskowej* spełnia warunki określone w artykule 13 Ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, w związku z czym wnoszę o dopuszczenie mgr Roberta Szandrocho do dalszego etapu przewodu doktorskiego.

R. Szandrocho