

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

ppłk dr Mariusz WOJCISZKO

SYSTEM RZĄDÓW A KIEROWANIE BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA (część I)

Zagadnienia ustrojowe i prawnoporównawcze

Jednym z podstawowych wyznaczników wpływających na rozwiązania w przedmiocie kierowania¹ bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną narodową² jest rodzaj przyjętego w państwie systemu rządów. W każdym państwie zaliczającym własne bezpieczeństwo do wartości najwyższych, winno być

¹ **Kierowanie** to proces planowania, organizowania, przeprowadzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów. (Źródło: J. A. F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1996, s. 23).

² Termin **kierowanie obronnością państwa** w niniejszej pracy jest tożsamy i używany zamiennie z terminem **kierowanie obroną państwa**, co zgodne jest z przyjętą terminologią w obowiązujących aktach prawnych, w których prawodawca używa obu terminów w tym samym znaczeniu. System kierowania obroną (obronnością) należy do szerszego terminu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Por. m.in.: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r., nr 21, poz. 205, t.j.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 707); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywanych zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r., nr 16, poz. 151); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r., nr 98, poz. 978).

postawione dobitnie pytanie (np. na etapie przemian ustrojowych), który spośród możliwych i znanych systemów rządów, w warunkach własnych, stanowić będzie optymalną podstawę wzajemnych relacji między najwyższymi organami państwa³ w kontekście ich funkcjonowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa? Przyjęte raz w konstytucji relacje między poszczególnymi władzami i w ich obrębie, stają się następnie (zazwyczaj na długie lata) platformą dla szczegółowego podziału kompetencji i zadań w sferze bezpieczeństwa państwa.

System rządów będący częścią ustroju państwa należy zaliczyć do szeroko rozumianych **uwarunkowań bezpieczeństwa państwa**, postrzeganych, jako zespół wzajemnie zależnych przesłanek zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na kształtowanie bezpieczeństwa państwa. Aspekt zewnętrzny wiąże się z charakterem jego otoczenia zewnętrznego, o którym przesądza położenie geopolityczne. Uwarunkowania o charakterze wewnętrznym sprowadzają się do istoty ustroju państwa, poziomu rozwoju jego gospodarki, kultury politycznej, ładu społecznego. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne są ze sobą ściśle powiązane⁴.

Przed właściwym rozpoczęciem rozważań w zakresie problematyki systemu rządów i wpływu jej na rozwiązanie w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną narodową wymagane jest uprzednie przedstawienie szerszego kontekstu przedmiotu rozważań, którym dla zagadnień systemu rządów jest system polityczny.

Tym samym znaczna część niniejszego artykułu zostaje umieszczona w obszarze politologii i teorii państwa. Przy tym należy zaznaczyć, iż w ogólnych rozważaniach na temat bezpieczeństwa państwa, stosunkowo rzadko szuka się inspiracji w dorobku teorii państwa. Trudno jest takie podejście zrozumieć, jeżeli wiadomym jest, iż państwo od zarania swoich dziejów spełniało funkcję wewnętrzną i zewnętrzną, czyli przede wszystkim zapewniało bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne danej zbiorowości zorganizowanej właśnie w państwo⁵.

³ Por. P. Sarnecki (red. nauk.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 5.

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 153.

⁵ S. Korycki, *Legislacyjno prawne podstawy systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Korycki (kier. nauk.), *System bezpieczeństwa państwa. Analiza i ocena stosowanych rozwiązań normatywnych w zakresie struktury i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2003, s. 29–30.

Dwudziesty pierwszy wiek to znaczne zróżnicowane systemów politycznych, spowodowane wieloma czynnikami, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Do głównych czynników wpływających na zróżnicowanie systemów politycznych, należy zaliczyć m.in.: historyczny rozwój poszczególnych społeczeństw i tradycję polityczną; odmienny kontekst kulturowy; stosunki narodowościowe wewnątrz państwa i stosunki w otoczeniu międzynarodowym itp. Znamiennym jest fakt, iż znajomość współczesnych systemów politycznych ogranicza się w zasadzie do wiedzy o systemach występujących w państwach Ameryki Północnej i Europy Zachodniej, a więc do państw przodujących w rozwoju politycznym i cywilizacyjnym. Owe amerykańskie i europejskie podejście⁶ występuje także w nauce polskiej, gdzie poddawane naukowej analizie są głównie systemy polityczne występujące w państwach Europy Zachodniej, co jest w pewnym stopniu uzasadnione, ponieważ przy mnogości i zróżnicowaniu form politycznych występujących we współczesnym świecie oraz wielości i niejednoznaczności pojęć opisujących owe formy jednym z kryteriów porządkujących wiedzę w tym obszarze może być i jest położenie geograficzne. Zatem Europa Zachodnia, obok Ameryki Północnej i Australii, będąc obszarem ustabilizowanych demokracji staje się wzorcem, z którego Polska, jako państwo jeszcze o nieskonsolidowanej demokracji może przejmować (po dokonaniu pewnym zmian uwzględniających własne uwarunkowania) wiele sprawdzonych rozwiązań.

Termin **system polityczny** odnosi się do całego zakresu działań politycznych społeczeństwa. Zaczął on dominować w literaturze przedmiotu od początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, zastępując stosowane wcześniej określenia, takie jak: organizacja polityczna społeczeństwa, ustrój polityczny, czy system rządów (*gouvernement*). Zmiana ta była podyktowana koniecznością stosowania terminu adekwatnego do nowej rzeczywistości – rozwoju nowoczesnych społeczeństw, ich różnorodności i dynamicznych przemian, jakim podlegają⁷. W literaturze naukowej występuje obecnie wiele definicji systemu politycznego, w niniejszej pracy jest on rozumiany, jako ogół organów państwowych i partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa, a także ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi⁸. Stosunki tworzące funkcjonalną całość w aspekcie bez-

⁶ Więcej: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 9.

⁷ K. A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1992, s. 5.

⁸ Ibidem, s. 8 (por. także: *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1997).

pośredniego lub pośredniego kreowania organów i w procesie podejmowania decyzji państwowych.

Wraz z rozwojem teorii nauk politycznych powstawały nowe określenia, ujęcia metodologiczne, wyjaśniające istotę oraz klasyfikacje i typologie współczesnych systemów politycznych. Dla dokonania właściwej klasyfikacji występujących współcześnie systemów politycznych wymagane jest zastosowanie różnorodnych kryteriów. W doktrynie politologicznej do najważniejszych kryteriów, umożliwiających najbardziej klarowny podział systemów politycznych, najczęściej zalicza się:

- 1) kryterium stylu rządzenia, określanego również często, jako – kryterium reżimu politycznego,
- 2) kryterium zasad organizacji aparatu państwowego,
- 3) kryterium struktury terytorialnej państwa.

Za pomocą kryterium reżimu politycznego – rozumianego tu, jako ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy w stosunkach ze społeczeństwem, a także zasady, jakimi kieruje się w tych stosunkach – wyróżnimy systemy polityczne *demokratyczne, autorytarne i totalitarne*. Natomiast zastosowanie kryterium zasad organizacji aparatu państwowego obejmujących relacje między naczelnymi organami państwa oraz charakter instytucji głowy państwa prowadzi do identyfikacji zasad *prezydenckiego, parlamentarno-gabinetowego i mieszanego systemu rządów* oraz *rządów zgromadzenia (konwentu)*. Dokonanie klasyfikacji państw na *unitarne i złożone* możliwe jest dzięki zastosowaniu kryterium struktury terytorialnej państwa⁹.

Jak wspominało powyżej przedmiotem niniejszego rozdziału są głównie systemy rządów będące efektem podziału systemów politycznych ze względu na zastosowane kryterium zasad organizacji aparatu państwowego, a więc *zasada parlamentarno-gabinetowego, prezydenckiego, mieszanego systemu rządów oraz rządów zgromadzenia (konwentu)*.

Przypomnijmy, iż przez **system rządów** rozumiemy zespół zasad polityczno-prawno-ustrojowych określających w szerególny sposób stosunki między konstytucyjnie wyodrębnionymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Przed przystąpieniem do omówienia właściwych systemów rządów należy pokrótce scharakteryzować systemy polityczne wyodrębnione na podstawie dwóch pozostałych kryteriów. Szersze przedstawienie problematyki, w której

⁹ Patrz: S. Filipowicz (red. nauk.), *Homo Politicus*, Warszawa 1993, s. 127.

osadzone są omawiane zagadnienia jest koniecznym dla pełniejszego zrozumienia zasad określających istotę poszczególnych systemów rządowych.

Według kryterium reżimu politycznego wyróżniamy: demokratyczne, totalitarne i autorytarne formy państwa. Dla uniknięcia nieporozumień związanych z wieloaspektowością, a także wieloznacznością pojęć przyjmujemy, iż przez **formę państwa** rozumiemy strukturę organizacyjną oraz całościowy kształt sposobów i metod sprawowania władzy państwowej.

Demokratyczna forma państwa historycznie utożsamiana jest z europejskim kręgiem kultury politycznej i odwołuje się do powszechnie uznawanych w nim zasad, norm i wartości. Termin *demokracja* pochodzi z języka greckiego i oznacza *demos* – lud, *kratos* – władza, czyli „władza ludu”, „ludowładztwo”. W doktrynie wyróżnia się kilka idealno-typowych sposobów rozumienia demokracji. Jednym z takich sposobów jest zaprezentowany przez J. Schumpetera w pracy pt. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja* opublikowanej w 1942 roku¹⁰. Według niego głównym czynnikiem odróżniającym ustroje demokratyczne od niedemokratycznych jest przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów. Tym samym Schumpeter zapoczątkował formalne rozumienie demokracji definiując ją jako procedurę. Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w których jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców¹¹. W tym, wąskim rozumieniu, demokratyczne sprawowanie władzy uzależnione jest jedynie od wyników konkurencyjnych wyborów. Na zadane pytanie, czy fakt przeprowadzania cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów jest jedynym wystarczającym kryterium pozwalającym na zaliczenie danego państwa do grupy państw o ustroju demokratycznym? Dzisiaj zdecydowana większość badaczy współczesnych demokracji odpowie nie i zarazem uzupełni katalog zasad, które wraz z wolnymi i rywalizującymi wyborami są wyróżnikami demokracji. Współcześnie władza w państwie demokratycznym ma swoje źródło w woli większości suwerennego społeczeństwa i opiera się dodatkowo na pewnych podstawowych zasadach m.in.: pluralizmu politycznego, podziału władzy, ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich oraz państwa prawa. Owe zasady oraz inne kwestie istotne dla organizacji i funkcjonowania państwa demokratycznego znajdują zazwyczaj swój wyraz w konstytucji, tj. akcie prawnym najwyższej rangi określającym podstawy ustroju politycznego państwa.

¹⁰ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.

¹¹ *Ibidem*, s. 336–337.

Kolejną formą państwa, wyodrębnianą na podstawie zastosowania kryterium reżimu politycznego (stylu rządzenia) jest **państwo totalitarne**, które w zasadzie współcześnie nie występuje w swojej czystej postaci. W literaturze przedmiotu za przykłady państw totalitarnych podawane są: Trzecia Rzesza i państwo stalinowskie. Państwo totalitarne dąży do całkowitej władzy i kontroli wszystkich dziedzin, przejawów życia społecznego. Nawet tych, które w innych systemach traktowane są jako ściśle osobiste należące do sfery prywatnej człowieka (np. stosunki rodzinne, wyznawanie pewnych indywidualnych przekonań i wartości, gusta estetyczne). Widoczny jest wysoki stopień indoktrynacji ideologicznej i konformizmu. Jedną z bardziej znanych koncepcji totalitaryzmu była propozycja C. J. Fredricha przyjęta w 1953 r. na bostońskim kongresie naukowym, poświęconym w całości problematyce totalitaryzmu. Według niego system totalitarny to taki, który spełnia poniższe cechy:

- 1) istnienie oficjalnej ideologii obejmującej wszystkie aspekty ludzkiej egzystencji,
- 2) działalność jedynej, masowej partii politycznej zorganizowanej hierarchicznie, zazwyczaj z jednym liderem i często identycznej z biurokratyczną organizacją rządów,
- 3) system terroru fizycznego, czy też psychicznego, stosowanego za pomocą partii lub kontroli partyjnej, który zarówno wspiera, jak i kontroluje przywódców partii. System terroru skierowany przeciwko wrogom ustroju społecznego i arbitralnie wybranym grupom społecznym,
- 4) monopol w dziedzinie kontroli nad wszystkimi środkami efektywnej walki zbrojnej,
- 5) uwarunkowany technologicznie, prawie wyłączny, monopol kontroli wszystkich środków masowego przekazu,
- 6) odgórne, scentralizowane kierowanie gospodarką, kontroli podlegają także wszelkie przejawy aktywności¹².

Wśród samych znawców problematyki nie ma zgodności, co do typu i zakresu cech charakteryzujących totalitaryzm. Natomiast powszechnie przyjmuje się, iż aparat partyjny w systemie totalitarnym jest w wysokim stopniu zrośnięty z aparatem państwowym, a ingerencja państwa sięga do wszystkich sfer życia obywateli, nawet tych powszechnie uznawanych za prywatne.

Decydująca rola monopartii w państwie totalitarnym przejawiała się również w faktycznym podporządkowaniu jej sił zbrojnych. Faktycznie syste-

¹² Uaktualnioną koncepcję totalitaryzmu C. J. Fredrich przedstawił w książce zatytułowanej *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* wydanej wspólnie z Z. Brzezińskim w 1956 r.

my kierowania obronnością w tych państwach podporządkowane były partii, a przywódca partii *de facto* był naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Wpływ partii i ideologii na wojsko był decydujący. W systemie kierowania obronnością w państwie totalitarnym znamienym było to, iż w siłach zbrojnych monopartia miała bardzo dobrze rozbudowany aparat partyjny¹³. Wydarzenia z czasów II wojny światowej dowodzą, iż systemy totalitarne, jakkolwiek współcześnie nie do zaakceptowania przez większość państw, w warunkach wojennych zapewniały dość sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego.

Cechą *systemu autorytarnego*, w odróżnieniu od totalitaryzmu, gdzie występowała tendencja ujednoczenia systemu partyjnego z państwowym, jest występowanie ograniczonego pluralizmu politycznego, gospodarczego, kulturowego itp. Ograniczenia mogą być prawne lub faktyczne, znaczne lub nieznaczne, dotyczące grup politycznych lub ekonomicznych¹⁴. Autorytaryzm nie może być utożsamiany z totalitaryzmem ani traktowany (z czym można się spotkać), jako jego początkowe, czy łagodniejsze stadium. Nie jest on również formą mieszaną totalitaryzmu i rządów demokratycznych, lecz samodzielną formą ustrojową państwa. Aparat partyjny nie jest tu tak rozwinięty ani oparty na spójnej i całościowej ideologii, natomiast dużą rolę w tym systemie odgrywają, często populistyczne hasła. Prowadzi to, do sytuacji, iż w reżimach autorytarnych częściej podmiotem władzy jest armia i policja, a nie monopartia z wodzem na czele. Innymi czynnikami charakteryzującymi państwo autorytarne są: ograniczony zakres uczestnictwa społeczeństwa w organizacjach politycznych, postępująca wręcz apatia polityczna przy braku sprzeciwu i niezależnych działań, co jest akceptowalne przez aparat państwowy, działalność polityczna jest domeną wąskich, elitarnych grup.

Występuje duże zróżnicowanie wśród autorytarnych form państwa. W literaturze przedmiotu najczęściej wymieniane są:

1. Reżimy biurokratyczne – militarystyczne (np. niektóre kraje Ameryki Południowej).
2. Autorytarny korporacjonizm (np. rządy Salazara w Portugalii).
3. Reżimy pokolonialne (niektóre państwa Afrykańskie).

¹³ Z historii dowiadujemy się, iż tacy dyktatorzy, jak Mussolini, Hitler, czy Stalin dzierżąc w swych rękach najważniejsze funkcje partyjne i państwowe (szef partii i głowa państwa) pełnili również funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Przykładem decydującej roli partii politycznej w siłach zbrojnych jest NSDAP (określana jako przodująca i kierownicza siła w państwie) i partia komunistyczna w ZSRR (z niepodważalną rolą oficerów politycznych w armii).

¹⁴ Patrz: *Mały leksykon...*, *op. cit.*, s. 33.

4. Reżimy teokratyczne – decydujący wpływ na życie polityczne mają kręgi religijne (Iran).
5. Posttotalitarne autorytarne reżimy (to głównie destalinizujące się od połowy XX wieku ustroje państw Europy Wschodniej, czyli tzw. „autorytaryzm socjalistyczny”).

W dużej mierze struktura i sposób działania oraz skład najwyższych organów państwowych (ogólnie organów decyzyjnych) w reżimach autorytarnych jest poza wpływem społeczeństwa. Organy przedstawicielskie społeczeństwa w strukturach państwowych nie występują, a jeżeli tak, to ich znaczenie jest jedynie symboliczne. Inaczej działalność polityczna w państwie i uprawnienia decyzyjne są domeną wąskich, elitarnych grup. W oparciu o podobne cechy definiuje autorytaryzm słownik języka polskiego, podając, iż *rządy autorytarne* to rządy niepodlegające jakiegokolwiek kontroli społecznej, oparte na wymaganii bezwzględного posłuchu wobec władzy¹⁵. Zgodnie z powyższym częstą była sytuacja, iż w państwach autorytarnych władza należała do armii, a w roli „autorytetu” występował wysoki rangą wojskowy¹⁶. Siły zbrojne są tu traktowane, jako czynnik stabilizujący sytuację w państwie. W państwie autorytarnym armia jest jednym z istotniejszych elementów aparatu państwowego.

Kryterium struktury terytorialno-administracyjnej państwa posiada inny charakter niż kryteria przedstawione uprzednio. Określa ono relacje między centrum, a częściami składowymi państwa. Na podstawie tego kryterium możemy wyróżnić: państwa unitarne i państwa związkowe.

Państwa unitarne charakteryzują się wewnętrzną jednolitością struktur organizacyjnych. Poszczególne terytoria nie posiadają cech państwowości i nie posiadają autonomicznych organów państwowych są podporządkowane organom centralnym. Inaczej mówiąc poszczególne terytoria państwa unitarnego nie posiadają politycznej samodzielności, a występujący podział terytorialny ma wyłącznie charakter administracyjny. Jednostki terytorialne są w ścisłej polityczno-prawno-administracyjnej zależności od szczebla centralnego. Władza centralna w tym państwie jest głównym ośrodkiem decyzyjnym, a struktury terytorialne są wykonawcami tych decyzji. Polska jest klasycznym przykła-

¹⁵ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, t. 1., s. 102.

¹⁶ Przywódcy, w systemach autorytarnych, którzy byli wojskowymi, to m.in.: marszałek Józef Piłsudski, naczelnik państwa polskiego w latach 1918–1922; marszałek Ion Antonescu, sprawujący władzę w Rumuni w latach 1940–1944; generał Juan Peron, sprawował urząd prezydenta w Argentynie w latach 1946–1955; marszałek Francisco Franco, rządził Hiszpanią w latach 1939–1973; generał Augusto Pinochet, prezydent Chile w latach 1974–1989.

dem państwa unitarnego. Przeprowadzona w 1998 roku reforma administracji publicznej wprowadziła nowy podział państwa na 16 województw, które to, mimo wielu uprawnień samowładczych (dotyczy to zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządowej) nie posiadają samodzielnej władzy politycznej i prawnej, podporządkowane są władzy centralnej.

Państwa federacyjne, inaczej związkowe, składają się z części posiadających przymioty państwowości, wyrażające się pewnym stopniem samodzielności,

którą posiadają w ramach stanowionej razem całości, samodzielności w postaci odrębnego regulowania pewnego zakresu praw na swym obszarze¹⁷. Części składowe federacji posiadają dużą samodzielność prawną i polityczną. Należy jednak przy tym zaznaczyć, iż zakres samodzielności w każdym państwie federacyjnym jest różny i zależy od uwarunkowań właściwych poszczególnym państwom. W państwach tych wyodrębnione części terytorialne, posiadają własne systemy prawne i odrębną organizację administracji państwowej. Często posiadają własne konstytucje oraz naczelne organy państwowe, tj. parlament, własny rząd, a nawet własne symbole narodowe takie jak: hymn, flaga, godło. Części składowe w poszczególnych państwach związkowych są różnie nazywane, najczęściej są to: *provincje, stany, kantony, landy, państwa*.

Po krótkim przedstawieniu charakterystyki państw (dokonanej w ramach klasyfikacji systemów politycznych według przyjętych powyżej kryteriów reżimu politycznego i struktury terytorialno – administracyjnej) obecnie zostanie przeprowadzona analiza (stanowiąca główny przedmiot rozdziału) systemów rządów sklasyfikowanych w oparciu o trzecie kryterium: **zasad organizacji aparatu państwowego**.

Wszelkie demokratyczne systemy rządów, z nielicznymi wyjątkami opartymi na podporządkowaniu egzekutywy parlamentowi, tworzą bogaty wachlarz rozwiązań instytucjonalnych¹⁸. W doktrynie politologicznej spotyka się różne klasyfikacje (podziały) systemów rządów. Prócz, nazwijmy to, klasycznych systemów, jakimi są parlamentarno – gabinetowy i prezydencki system rządów, wyróżnianych jest wiele innych, co tłumaczyć można tym, iż rzadko przyjmowane są w klasycznej postaci zasady organizacji aparatu państwowego (system rządów). Często ze względu na różne czynniki charakterystyczne dla danego państwa, przyjmowane systemy rządów nie są klasycznej postaci, a swym

¹⁷ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 93.

¹⁸ A. Pułło, *System prezydencki*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 56.

charakterem jedynie bardziej lub mniej przypominają systemy parlamentarno-gabinetowe i prezydenckie.

Dla zachowania porządku terminologicznego, systemy rządów nie będące czystą postacią, czy to systemu parlamentarno – gabinetowego, czy prezydenckiego określane będą mianem systemów mieszanych¹⁹. Powyższe, w żaden sposób nie przeszkodzi właściwemu opisaniu poszczególnych (różniących się, co do szczegółowej treści) zasad organizacji aparatu państwowego, a winno uchronić niniejsze studium od bałaganu terminologicznego czyniąc je, w tej części, jasnym i czytelnym.

Obecnie zostanie dokonana charakterystyka systemów rządów, sklasyfikowanych w oparciu o kryterium zasad organizacji aparatu państwowego (a więc w przeważającej mierze systemów właściwych dla państw europejskich), będących podstawowym wyznacznikiem organizacji oraz przyjętych zasad funkcjonowania organów kierowania obronnością państwa. Przeprowadzenie analizy porównawczej systemów rządów jest niezbędnym elementem dla późniejszego zbadania funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa i zrozumienia od podstaw organizacji i zasad funkcjonowania oraz relacji pomiędzy poszczególnymi elementami podsystemu. O tym, jak zróżnicowane mogą być rozwiązania instytucjonalne świadczą przykłady innych państw. Chociażby rozwiązania istniejące w Niemczech, Stanach Zjednoczonych, czy Francji ujawniają, iż wpływ przykładowo prezydenta na sprawy bezpieczeństwa państwowego jest ściśle skorelowany z jego pozycją w mechanizmie sprawowania władzy państwowej²⁰.

Zasady określające prezydencki system rządów

Istnieje przekonanie, iż demokratyczne formy państwa są najlepszymi z dotychczas stworzonych przez człowieka. Zapewniają one bowiem warunki m.in. dla równego uprawnienia, sprawiedliwości społecznej, samorealizacji i uznania jednostki, a ponadto państwa demokratyczne charakteryzują się (w porównaniu do innych) szybkim rozwojem społeczno-gospodarczym oraz dość sprawnym funkcjonowaniem aparatu państwowego.

Demokratyczne formy państwa są realizowane w różnych systemach instytucjonalnych, jednym z nich jest zasada prezydenckiego systemu rządów. Sys-

¹⁹ Co jest zgodne ze stanowiskiem części doktryny.

²⁰ Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 182.

tem prezydencki w klasycznej postaci został wykształcony i istnieje obecnie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W związku z tym badania samego systemu prezydenckiego, jak i jego wpływu na charakter i kształt rozwiązań w obszarze kierowania obronnością państwa w dużej mierze zostaną oparte na zasadach ustrojowych ukształtowanych i funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych. Taka identyfikacja jest całkowicie usprawiedliwiona, zwłaszcza jeżeli będziemy pamiętać, iż podstawą klasyfikacji jest kryterium wzajemnych stosunków pomiędzy parlamentem a egzekutywą, o kształcie których decydują w pierwszej kolejności normy prawa konstytucyjnego²¹.

Jedną z podstawowych zasad, na jakich opiera się system prezydencki jest zasada podziału władzy i zarazem jest w najpełniejszy sposób realizowana w tym systemie. Zasada ta zakłada, że aparat państwowy (władza państwowa) realizuje trzy główne (jest podzielona na trzy) i wzajemnie odrębne funkcje (władze): *ustawodawczą, wykonawczą, sądową*. Poszczególne funkcje realizowane są przez odrębny organ państwowy. W systemie prezydenckim funkcję ustawodawczą realizuje parlament (w przypadku Stanów Zjednoczonych jest to Kongres złożony z Izby Reprezentantów i Senatu). Władza wykonawcza należy do prezydenta i podległych mu urzędników. Obowiązuje tu zasada tzw. jednostopniowej organizacji władzy wykonawczej, inaczej zamkniętej egzekutywy. Owa zasada polega na tym, iż występuje brak rozdziału instytucji głowy państwa i szefa rządu, a Rada Ministrów jako samoistny, kolegialny organ nie występuje. Prezydent jest zarazem głową państwa i szefem rządu (administracji). Trzecią władzą jest władza sądownicza należąca do Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej składa się z Izby Reprezentantów i Senatu. Pochodzi on podobnie, jak prezydent z powszechnych wyborów. Obie izby amerykańskiego parlamentu są w zasadzie sobie równe, posiadają podobne uprawnienia w procesie ustawodawczym i w zakresie kontroli szeroko rozumianej administracji. Senat posiada jedynie szersze kompetencje w zakresie współuczestniczenia w obsadzaniu niektórych ważnych stanowisk w państwie. Prezydent ma obowiązek korzystania z rady lub zgody Senatu przy niektórych nominacjach (m.in. przy powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego, wiceprezydenta, sekretarzy stanu i sędziów federalnych). Powyższe uprawnienia Senatu w warunkach amerykańskich uważane są za istotne ograniczenie kompetencji prezydenta. Do Senatu należy również kom-

²¹ A. Pułło, *System..., op. cit.*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne..., op. cit.*, s. 56.

petencja udzielania zgody prezydentowi na ratyfikację umów międzynarodowych. Uchwalenie prawa budżetowego jest wspólną kompetencją obu izb Kongresu. Charakterystycznym w praktyce legislacyjnej Stanów Zjednoczonych jest to, iż projekt ustawy formalnie pod obrady może wnieść tylko członek Kongresu lub jego komisja, chociaż większość tych projektów faktycznie pochodzi od prezydenta. Realizacja funkcji ustawodawczej przez Kongres jest przedmiotem ostrej krytyki. Zarzuca się temu organowi, iż nie prowadzi do uchwalenia wielu istotnych i koniecznych dla państwa ustaw bądź czyni to z opóźnieniem. Kongres posiada wspomniane już uprawnienia kontrolne polegające na stwierdzaniu, czy administracja podległa prezydentowi wykonuje uchwalone prawo zgodnie z jego – Kongresu – intencją. Jednym z przejawów wzajemnego równoważenia się i hamowania poszczególnych władz w systemie prezydenckim jest brak kompetencji, tak po stronie władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej do wzajemnego rozwiązania lub/i pociągnięcia do politycznej odpowiedzialności. W myśl tej zasady Kongres Stanów Zjednoczonych, jak też żadna z jego izb samodzielnie, nie posiada kompetencji do odwołania prezydenta i jego urzędników z zajmowanego urzędu. Jakkolwiek prezydent i najwyżsi urzędnicy państwowi w systemie prezydenckim nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, to jednak nie są zwolnieni z odpowiedzialności za naruszenie prawa. Odpowiedzialność ta realizowana jest w ramach tzw. instytucji *impeachmentu* (wywodzącej się z tradycji angielskiej i polegającej na tym, iż parlament mógł pociągnąć do odpowiedzialności członka rządu za działania niezgodne z prawem). Innymi słowy jest to odpowiedzialność za naruszenie konstytucji i ustaw.

W omawianym systemie rządów prezydent w porównaniu z innymi organami państwowymi ma bardzo silną pozycję ustrojową. Tak silna pozycja prezydenta jest efektem tego, iż jest on wybierany w wyborach powszechnych, spełnia funkcje głowy państwa, stoi na czele władzy wykonawczej i jest szefem administracji. Przy szerokiej interpretacji konstytucyjnych uprawnień prezydenta, działa on samodzielnie i na własną odpowiedzialność. W trakcie konstytuowania kompetencji prezydenta kierowano się głównie chęcią utworzenia silnej i prężnej władzy wykonawczej. W efekcie normy konstytucyjne zapewniają niezbędną dozę zrównoważenia pozycji prezydenta w systemie aparatu państwowego, a jednocześnie stwarzają podstawę pełnej samodzielności władzy wykonawczej²². W ramach wykonywania władzy wykonawczej

²² Por. W. Zakrzewski, *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] W. Skrzydło (red. nauk.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 197.

prezydent ma uprawnienie realizacji i wykonywania ustaw uchwalanych przez Kongres. W Stanach Zjednoczonych uprawnienia prezydenta nie mają swego źródła tylko w postanowieniach konstytucji, lecz źródłem tych uprawnień są również: praktyka ustrojodawcza, ustawodawstwo Kongresu i orzecznictwo Sądu Najwyższego. Historia rozwoju, ewolucja instytucji prezydenta w tym kraju wskazuje, iż w praktyce postępował ciągły wzrost uprawnień głowy państwa, co często następowało za przyzwoleniem społecznym i aprobatą dwóch pozostałych władz w państwie.

Pierwszoplanowa pozycja prezydenta w amerykańskim systemie rządów szczególnie wyraźnie zaznacza się w sytuacjach kryzysowych, jak: trudności ekonomiczne, stany zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, stan wojny i inne. Wówczas naród zwraca się do prezydenta, jako do jedynego organu, który zdolny jest do podjęcia natychmiastowej decyzji²³. W systemie prezydenckim prezydent obok wykonywania władzy wykonawczej, sprawowania funkcji głowy państwa jest także naczelnym dowódcą sił zbrojnych i nie jest to tylko nominalne zwierzchnictwo. Powyższe realnie sytuuje w zakresie kompetencji prezydenta działania związane z kierowaniem obronnością państwa²⁴.

Organem doradczym – konsultacyjnym prezydenta Stanów Zjednoczonych w dziedzinie bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (z ang. *National Security Council – NSC*)²⁵. Jest to organ, którego struktura była wielokrotnie zmieniana przez kolejnych prezydentów. W jego skład, obok prezydenta pełniącego rolę przewodniczącego, wchodzi: wiceprezydent, sekretarz stanu, sekretarz obrony oraz według potrzeb inni dyrektorzy i podsekretarze stanu. Funkcję doradcy do spraw wojskowych prezydenta, NSC oraz sekretarza obrony pełni przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów. Komitet ten spełnia rolę Sztabu Generalnego i jest wojskowym organem doradczym. Przewodniczącym Komitetu Połączonych Szefów Sztabów powołuje prezydent na

²³ A. Podbielski, *Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1975, s. 28.

²⁴ W przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej konstytucja w art. 2 pkt 1 stanowi, iż: „prezydent jest naczelnym dowódcą armii i marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych oraz policji”.

²⁵ Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council – NSC*) „(...) doradza prezydentowi w dziedzinie integracji polityki wewnętrznej, zagranicznej i militarnej dotyczącej bezpieczeństwa narodowego tak, aby umożliwić instytucjom militarnym i innym departamentom oraz agencjom rządowym efektywną współpracę w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem narodowym”, [w:] *The National Security Act of 1947 – 26 July 1947, Public Law 253 – 80th Congress, Chapter, 1st Session*.

wniosek sekretarza obrony i za zgodą Senatu. Jest to stanowisko kadencyjne piastowane przez oficera służby czynnej, który jest najwyższym rangą oficerem w Siłach Zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Jakkolwiek przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów nie posiada szczególnych kompetencji ani szczególnie silnej pozycji ustanowionej przepisami prawa, a jego rzeczywista, faktyczna pozycja wśród połączonych szefów sztabów w dużej mierze uzależniona jest od cech osobowościowych, powiązań i wpływów. Przewodniczy on posiedzeniom połączonych szefów sztabów, przedstawia rozbieżności z posiedzenia sekretarzowi obrony. Przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów nie posiada kompetencji dowódczych. Natomiast w dużej mierze spełnia funkcje planistyczne. Odpowiada głównie za planowanie strategiczne, planowanie kwestii dotyczących zaopatrzenia, programów i budżetu, uczestniczy w tworzeniu doktryny obronnej²⁶.

Organem kierowania obronnością w Stanach Zjednoczonych oraz dowodzenia siłami zbrojnymi jest Departament Obrony. Organizację i kompetencje tego organu reguluje ustawa Goldwatera – Nicholasa z 1986 roku. Na czele Departamentu stoi, mianowany przez prezydenta za radą i po uzyskaniu zgody Senatu, sekretarz obrony, który jest jednocześnie zastępcą głównodowodzącego amerykańską armią. Z faktu piastowania funkcji zastępcy głównodowodzącego amerykańskich sił zbrojnych dla sekretarza stanu wynika wiele zadań, należą do nich m.in.: przekazywanie poleceń prezydenta do realizacji, następnie ważny obowiązek przedstawiania prezydentowi propozycji wydatków na cele obronne oraz innych istotnych propozycji dotyczących kluczowych zagadnień obronnych, a także kierowanie podległym Departamentem Obrony wraz z podległymi departamentami rodzajów sił zbrojnych. Na strukturę organizacyjną Departamentu Obrony składają się: biuro sekretarza obrony, połączonych szefów sztabów, sztabu połączającego, agencji obrony, departamentu obronnych działań polowych, departamenty armii, marynarki i sił lotniczych, zintegrowane wydzielone dowództwa operacyjne oraz inne komórki organizacyjne. Na stanowisko sekretarza obrony mianowana może być wyłącznie osoba cywilna, a zawodowy wojskowy może być mianowany na to stanowisko dopiero po upływie dziesięciu lat po odejściu ze służby. Sekretarz obrony nie odpowiada

²⁶ Kompetencje przewodniczącego Komitetu Połączonych Szefów Sztabów w dziedzinie obronności, jak też innych organów władzy wykonawczej, określają w Stanach Zjednoczonych wspomniane już ustawy: o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. oraz ustawa regulująca organizację i działalność Departamentu Obrony, tzw. ustawa Goldwatera – Nicholasa z 1986 r., a także inne akty prawne, m.in. zarządzenia wydawane przez prezydenta.

politycznie przed Kongresem, jest wysokim urzędnikiem administracji państwowej w pełni podporządkowanym prezydentowi. Sekretarze departamentów armii, marynarki i sił lotniczych podlegają bezpośrednio sekretarzowi obrony i odpowiadają za będące w ich dyspozycji rodzaje sił zbrojnych, rozdzielając je między zintegrowane i wydzielone dowództwa operacyjne²⁷. Sekretarz obrony ma do dyspozycji organ doradczy w zakresie polityki wojskowej, jest nim Rada do Spraw Polityki Rozwoju Sił Zbrojnych. Obradom Rady przewodniczy sekretarz obrony, a uczestniczą: sekretarze podległych departamentów, przewodniczący połączonych szefów sztabów, szefowie rodzajów sił zbrojnych, dowódca sił szybkiego reagowania, dowódca piechoty morskiej i szef agencji wywiadu wojskowego. Rada zajmuje się, obok innych, szeroko rozumianymi zagadnieniami obrony państwa w tym kierowaniem obronnością państwa, opracowuje kierunki rozwoju potencjału obronnego, rozpatruje zagadnienia przygotowań sił zbrojnych, infrastruktury i administracji państwa do warunków wojennych.

Jeżeli prezydent nie zarządzi inaczej, linia dowodzenia zintegrowanymi i wydzielonymi dowództwami operacyjnymi przebiega od prezydenta do sekretarza obrony i od sekretarza obrony do dowódcy operacyjnego. Prezydent może jednak zarządzić, aby łączność ta odbywała się poprzez przewodniczącego połączonych szefów sztabów lub nałożyć na niego obowiązek wspomagania prezydenta i sekretarza obrony w wykonywaniu funkcji dowódczej. Sekretarz obrony może także uczynić przewodniczącego odpowiedzialnym za nadzorowanie działalności dowództw operacyjnych, jednakże bez uprawnień dowódczych i naruszania bezpośredniej odpowiedzialności dowódców przed sekretarzem obrony²⁸. Do zakresu kompetencji prezydenta należy wydziałanie i ustalanie struktur dowództw operacyjnych oraz powoływanie dowódców tychże dowództw, w których rękach leży dowodzenie operacyjne podległymi siłami.

Przy decydującej roli prezydenta w zakresie obronności państwa, będącej naturalną konsekwencją prezydenckiego systemu sprawowania władzy, rola parlamentu jest drugorzędna, jakkolwiek niepozostająca bez znaczenia w obszarze bezpieczeństwa państwa. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych można stwierdzić, iż wpływ Kongresu na kreowanie polityki obronnej państwa

²⁷ Sekretarze tych departamentów występują w randze ministrów. Więcej: Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997, s. 166.

²⁸ „*Congressional Declaration of Purpose*”, National Security of 1947, [w:] „*United States Code*”, Ed.1988, Title 50, s. 161. Cyt. za: Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 165.

przejawia się głównie w realizowaniu przezeń funkcji prawodawczej. Zatem uchwalania prawa dotyczącego

również zagadnień bezpieczeństwa i obronności państwa, w tym szczególnie istotnym jest uprawnienie uchwalania budżetu wojskowego. Kongres uczestniczy w procedurze wypowiedzania wojny. Jedną z sytuacji uprawniających prezydenta do podjęcia decyzji o użyciu sił zbrojnych jest uprzednie wypowiedzenie wojny przez Kongres lub uchwalenie specjalnej ustawy. Prezydent może samodzielnie powziąć decyzję o użyciu sił zbrojnych w przypadku zaistnienia sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w przypadku ataku na Siły Zbrojne Stanów Zjednoczonych bez względu na miejsce ich dyslokacji.

Niewątpliwie do najważniejszych zalet prezydenckiego systemu rządów rozpatrywanego w aspekcie kierowania obronnością państwa należy możliwość szybkiego i sprawnego podejmowania kluczowych dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, decyzji. Możliwość taką daje skupienie w jednym ośrodku decyzyjnym, faktycznie całości, uprawnień dotyczących kierowania obronnością, a tym samym ponoszenie odpowiedzialności przez jeden organ państwowy za przygotowanie i realizację zadań obronnych.

Należy mieć na uwadze to, iż wprowadzenie i pomyślnie funkcjonowanie prezydenckiej formy rządów (również w zakresie realizacji funkcji obronnych) jest możliwe w państwach o określonej kulturze politycznej wspartej wieloletnimi doświadczeniami. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są państwem skonsolidowanej demokracji o wieloaspektowych uwarunkowaniach sprzyjających funkcjonowaniu prezydenckiej formy rządów. Natomiast sztuczne recypowanie tego modelu przez kraje posiadające inną mentalność i odmienną kulturę polityczną oraz nie mające doświadczeń w demokratycznym sprawowaniu rządów często może przynieść odmienne od oczekiwanych skutki. Wówczas z nazwy systemy prezydenckie w rzeczywistości mogą okazać się dyktaturami nie mającymi wiele wspólnego z państwami demokratycznymi (np. niektóre państwa Ameryki Łacińskiej, czy Afryki).