

SYSTEM POLITYCZNY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

pod redakcją Danuty Waniek i Mariusza Gulczyńskiego



Warszawa 2009

RECENZENCI

prof. dr hab. Stefan Korycki
prof. dr hab. Jan Wawrzyniak

REDAKCJA I KOREKTA

Halina Bogusz

SKŁAD I ŁAMANIE

Beata Kocój

OPRACOWANIE GRAFICZNE

Beata Kocój

PROJEKT OKŁADKI

Tomasz Fabiański

ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna

01–201 Warszawa, ul. Wolska 43

www.almamer.pl

© Copyright by ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2009

ISBN 978-83-60197-81-3

DRUK I OPRAWA

Zakład Wydawniczy DrukTur Sp. z o.o.

01–201 Warszawa, ul. Wolska 43

tel. 022 321 85 03

e-mail: wydawnictwo@druktur.com.pl

Spis treści

WSTĘP	7
Bibliografia	13

WYKŁAD 1

Mariusz Gulczyński

PROCES KSZTAŁTOWANIA DEMOKRATYCZNEGO SYSTEMU POLITYCZNEGO RP	15
Procesy demokratycznej transformacji	22
Zdefiniowanie aksjologicznych podstaw polskiej demokracji	31
Procesy konsolidacji demokratycznego systemu	36
Bibliografia	42

WYKŁAD 2

Jerzy Kuciński

SYSTEM PRAWNY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	43
Konstytucyjna podstawa porządku prawnego RP	44
Struktura systemu prawnego RP	55
Podział prawa RP na gałęzie	63
Bibliografia	66

WYKŁAD 3

Mariusz Gulczyński

SUWERENNOŚĆ NARODU	67
Geneza i ewolucja zasady suwerenności narodu w Polsce	67
Motywacja suwerenności narodu w Trzeciej RP.	74
Sposoby urzeczywistniania suwerennej władzy przez naród	77
Bibliografia	84

WYKŁAD 4

Andrzej Małkiewicz

PLURALIZM SYSTEMU POLITYCZNEGO RP	85
Konstytucyjne gwarancje pluralizmu	87
Formy pluralistycznej samoorganizacji społeczeństwa	89
Partie – ich rola i funkcje w systemie politycznym RP	89
System partyjny RP	96
Bibliografia	101

WYKŁAD 5

Hanna Gulczyńska

WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA	103
Historyczne i międzynarodowe uwarunkowania	104
Funkcje konstytucjonalizacji wolności, praw i obowiązków	110
Wolności i prawa człowieka i obywatela w Konstytucji RP	111
Obowiązki konstytucyjne	117
Ochrona wolności i praw	118
Międzynarodowe mechanizmy kontroli i ochrony praw człowieka	121
Bibliografia	123

WYKŁAD 6

Ryszard Zaradny

ZASADY ŁADU ŚWIATOPOGŁADOWEGO	125
Typy stosunków światopoglądowych	126
Regulacje prawne ładu światopoglądowego w Trzeciej RP.	130
Kwestie sporne	134
Tryb rozstrzygania kwestii spornych	140
Bibliografia	143

WYKŁAD 7

Danuta Waniek

ZASADY ŁADU MEDIALNEGO	145
Dwa modele ładu medialnego	146
Konstytutywna rola mediów w demokracji	150
Zasady demokratycznego ładu medialnego RP	154
Funkcje mediów w demokratycznym systemie politycznym	161
Bibliografia	164

WYKŁAD 8

Danuta Waniek

SYSTEM ORGANÓW PAŃSTWOWYCH	165
Struktura organów władzy państwowej RP	166
Zasada trójpodziału władzy	169
Instytucjonalna struktura organów państwowych	171
Trójpodział władz w praktyce politycznej RP	176
Bibliografia	183

WYKŁAD 9

Hanna Gulczyńska

SYSTEM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ RP.	185
Administracja publiczna w systemie politycznym	186
Zadania administracji publicznej	190
Zasady i struktura administracji publicznej w RP	192
Administracja rządowa	196
Administracja samorządu terytorialnego	201
Bibliografia	204

WYKŁAD 10

Ryszard Zaradny

SAMORZĄDNE SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W RP	205
Reforma samorządu terytorialnego	206
Ustrój samorządu terytorialnego	209
Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego w Trzeciej RP	213
Bibliografia	225

WYKŁAD 11

Zenon Trejnis

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO I ZEWNĘTRZNEGO RP.	227
Podstawy bezpieczeństwa państwa	229
System bezpieczeństwa państwa	234
Struktura i zadania systemu bezpieczeństwa RP.	236
Bibliografia	250

WYKŁAD 12

Tadeusz Nowak

SYSTEM POLITYCZNY RP A REGIONALNE I GLOBOWE SYSTEMY POLITYCZNE	253
Organizacyjne struktury międzynarodowego systemu politycznego	254
Głobowa konfiguracja stosunków międzynarodowych	256
Miejsce i rola Polski w organizacjach międzynarodowych	260
Bibliografia	274

Wstęp

Treścią tego podręcznika jest współczesny system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. Nazwę „Rzeczpospolita” nosiło państwo polskie także w przeszłości – przemienne z innymi nazwami, takimi jak Księstwo Warszawskie, Królestwo Kongresowe, Polska Rzeczpospolita Ludowa. Tu będzie mowa o formacji państwowej określonej w preambule obowiązującej konstytucji pojęciem „Trzecia Rzeczpospolita”, pomocnym w zrozumieniu, iż mówimy o systemie państwa współczesnego, noszącego formalnie taką właśnie nazwę.

Mianem „system polityczny” określa się w tym podręczniku pełną konfigurację zorganizowanych, aktywnych politycznie sił i struktur – instytucji i organizacji – oraz właściwych im celów, reguł i metod służących uzgadnianiu zachowań polskiej społeczności. Chodzi zarówno o normy i instytucje państwowe, jak i inne struktury, zasady i metody samoorganizacji politycznej polskiego społeczeństwa, stanowiące łącznie system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej.

Systemową metodę zastosowano pierwotnie do badania obiektów przyrodniczych. Wedle takiego podejścia badawczego „wszystkie organizmy – od najmniejszej bakterii począwszy, a na roślinach, zwierzętach i ludziach skończywszy – są zintegrowanymi całościami, a więc systemami żywymi. Są nimi komórki, jak również tkanki i organy ciała, przy czym najbardziej złożonym systemem jest ludzki mózg. Systemy nie ograniczają się jednak do pojedynczych organizmów i ich części. Podobne aspekty całościowości znajdujemy w systemach społecznych – takich jak mrowisko, ul pszczeli czy ludzka rodzina oraz w systemach ekologicznych, w których skład wchodzi szereg

najróżniejszych organizmów oraz materia nieożywiona, pozostająca we wzajemnym współoddziaływaniu” [Capra: 365]. Najbardziej wyrazistym tego przykładem są żywe organizmy, które dzięki systemowej metodzie postrzegane są współcześnie jako systemy złożone z wielu podsystemów. Systemem jest zatem np. każdy żywy organizm i systemami są również składające się nań podsystemy: np. system trawienny, system krwionośny, system nerwowy. Podobnie systemową strukturę mają liczne produkty ludzkiej wytwórczości – bardziej złożone niż młot czy cep – np. telefon, lodówka, komputer, samochód, statek kosmiczny, a i internet, zautomatyzowane narzędzia i linie produkcyjne oraz wiele innych przyrządów pomocnych współcześnie w ludzkiej egzystencji. Tym różnią się od systemów przyrodniczych i społecznych, że są niezdolne do samoczynnego, bez ludzkiej ingerencji, adaptowania się do zmiennych warunków. Tak samo postrzegana i badana jako system może być każda społeczność, zorganizowana funkcjonalnie w sposób stwarzający warunki konieczne do koegzystencji i współdziałania dużych, zróżnicowanych wielorako grup dzięki adekwatnemu funkcjonowaniu wielu podsystemów, z których główne to system gospodarczy, system polityczny i system kulturowy. Te zaś z kolei funkcjonują mniej lub bardziej sprawnie w zależności od jakości działania swoich podsystemów – w przypadku systemu politycznego takich jak system państwowy, system partyjny, system wyborczy, system samorządowy, system administracji publicznej, system bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony itp. Wnikliwe poznanie prawidłowości ich funkcjonowania ułatwia systemowa metoda badawcza, ujawniająca tę prostą, aczkolwiek skrytą dla potocznego oglądu prawdę, że polityczna sfera w istocie „działa tak samo jak system biologiczny” [Roskin i in.: 39]. I podobnie jak ten i inne systemy może być poznawalna i przewidywalna.

Mianem systemów określa się te fenomeny przyrodnicze, społeczne i techniczne, które:

- odróżniają się od otoczenia za pośrednictwem uchwytnej granicy,
- tworzą zbiór rozróżnialnych elementów powiązanych ze sobą różnorodnymi zależnościami,
- są otwarte na oddziaływania płynące z otoczenia poprzez wejścia i zdolne do oddziaływania na otoczenie poprzez wyjścia,
- są zdolne do adaptowania się do zmiennych warunków, co umożliwia ich względną trwałość.

System zatem to każda względnie trwała, wyróżniająca się od otoczenia całość, funkcjonująca według właściwych jej prawidłowości, będąca zarazem zespołem podsystemów stanowiących jej części składowe oraz podsystemem hierarchicznie szerszych systemów.

Ewidentna przydatność tego sposobu postrzegania rzeczywistości do badania także innych niż przyrodnicze zjawisk sprawiła, że metoda ta upowszechniła się we wszystkich dyscyplinach naukowych – z politologią włącznie. Współcześnie domi-

nuje przekonanie, że większość obiektów może być zbadana adekwatnie tylko jako systemy. W rezultacie ten sposób rozpoznawania tego co wspólne i najistotniejsze dla badanego zjawiska jest stosowany zarówno w odniesieniu do zjawisk przyrody – tak martwej, jak ożywionej, jak i do całokształtu stosunków społecznych, a zatem i do analizowanych tu zjawisk politycznych.

Pojęcie systemu politycznego upowszechniło się niedawno – dopiero w drugiej połowie XX w. Upřednio dla określenia tej sfery życia społecznego posługiwano się takimi pojęciami jak państwo, ustrój państwowy czy polityczny, reżim polityczny, co sprawiało, że badania tej materii koncentrowały się niemal wyłącznie na aspektach prawno-instytucjonalnych. Pojęcia te są stosowane nadal i użyteczne do statycznego („fotograficznego”) definiowania badanych fenomenów. Okazują się jednak niedostatecznym narzędziem dla wnikliwszego zbadania właściwości politycznej sfery życia społecznego. „Walor poznawczy określenia «reżim», jak i bliskiego mu znaczeniowo pojęcia «ustrój polityczny» ogranicza bowiem koncentracja na analizie struktur państwa, organizacji i metodzie działań państwa wyznaczonych przez normy prawne. Tymczasem z praktyki wiadomo, że formalna organizacja państwa – jego kształt prawno-instytucjonalny – nie przesądza o treści życia politycznego. Tworzy jedynie generalne ramy dla układu złożonego z relacji, w których władza państwowa (jej aparat i instytucje) jest tylko jedną ze stron. Na funkcjonowanie państwa, na jego charakter demokratyczny lub nie, oddziałują żywiołowe procesy społeczne. Wyrażają się one w działaniu innych niż państwowe podmiotów polityki: ruchów społecznych, partii i innych organizacji politycznych, religijnych, zawodowych, a także organizacji nieformalnych (grup nacisku). Ich znaczenie, aktywność i formy działania pozostają w związku z charakterem konfliktów, jakie istnieją między interesami (dążeniami) różnych grup społecznych, które to interesy artykułują i reprezentują wobec władz państwa poszczególne podmioty polityki” [Szczegół: 17–18]. W przezwyciężeniu tych niedostatków niezastąpiona okazuje się systemowa metoda badawcza. Uwzględnia ona bowiem wszystkie istotne elementy stosunków politycznych, a mianowicie:

- społeczność, składającą się ze współzależnych grup o interesach zbieżnych i sprzecznych, której egzystencja uzależniona jest od funkcjonalnej kompozycji systemów: ekonomicznego, politycznego i kulturowego;
- organizacje artykułujące i zabiegające o interesy tych grup przez zdobywanie i sprawowanie władzy państwowej bądź wywieranie na nią wpływu za pomocą perswazji, manipulacji, negocjacji i kompromisu;
- organy władzy państwowej zobligowane do kształtowania i ochrony ładu przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, uprawnione do ukierunkowywania zachowań zarówno bezprzemocowymi metodami, jak i środkami przymusu oraz przemocy;
- instytucje terytorialnej władzy samorządowej, których autonomia jest istotnym wyróżnikiem współczesnych demokratycznych systemów;

- formalne i zwyczajowe normy regulujące wzajemne relacje i funkcjonowanie wszystkich części składowych systemu;
- ideologie i strategie polityczne, stanowiące oprogramowanie ukierunkowujące działalność systemów państwowych i partyjnych;
- instytucje i organizacje międzynarodowe, do których są afiliowane państwa i partie polityczne, których rola wzrasta w warunkach integracji kontynentalnych i globalizacji.

Sedno postępu w poznawaniu zjawisk politycznych, osiąganego dzięki metodzie systemowej, polega na tym, że „zwraca główną uwagę na działanie i zachowania wszelkiego rodzaju grup społecznych, których członkowie kształtują określone stosunki polityczne poprzez spełnianie role społeczne i aktywność w życiu publicznym” [Markiewicz: 27]. Stwarzając dzięki temu możliwości dynamicznego („filmowego”) prezentowania natury i sposobów funkcjonowania badanych struktur i procesów politycznych. Umożliwia to wnikliwsze rozpoznanie funkcji polityki w życiu społecznym, pełnej konfiguracji sił społecznych uczestniczących w realizacji zadań politycznych, celów i sposobów ich instytucjonalnego zorganizowania, oprogramowania przez ideologie, doktryny i normy prawne oraz metod działania.

Z miejsca i roli polityki w życiu społecznym wynika, iż funkcjonowanie wszystkich jego elementów jest zgodne z fundamentalnymi zasadami demokracji o tyle, o ile są one służebne nie tylko i nie głównie interesom klasy politycznej – jej subiektywnym aspiracjom zdobywania, sprawowania i utrzymania władzy politycznej, lecz kształtowaniu i ochronie przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi ładu społecznego, zapewniającego społeczności, składającej się z grup o zbieżnych i sprzecznych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów [szerzej: Gulczyński: 95 i nast.].

O właściwościach systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej przesądza przede wszystkim charakter polskiego systemu społecznego, cechującego się współcześnie jednolitym w zasadzie składem etnicznym – z niewielkim odsetkiem mniejszości, zniesieniem w rezultacie powojennych przemian socjalnych wcześniejszych drastycznych podziałów stanowych i klasowych, z silnym poczuciem tożsamości narodowej w połączeniu z wysoko cenioną suwerennością państwową. A także z zakorzenionym w tradycji Pierwszej Rzeczypospolitej przywiązaniem do idei demokracji – wszelako z ostałościami właściwych demokracji szlacheckiej (a nie mieszczańskiej – jak w większości państw Zachodu) nawyków i skłonności do wyobcowywania klasy politycznej, ograniczonej zdolności do kompromisu oraz traktowania wolności i praw bardziej jako przywilejów niż obywatelskich obowiązków.

Zgodność systemu politycznego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej z tymi zasadami znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w odrzuceniu właściwej czasom PRL arbitralnej nadrzędności systemu politycznego wobec systemu społecznego – zgodnie z koronną zasadą demokracji, iż polityka nie powinna być czymś najważ-

niejszym w życiu społecznym. Najważniejsze winno być zwiększanie szans przeżycia i osiągnięcia satysfakcji z życia wszystkich członków i członów współzależnej społeczności – i temu winien służyć system polityczny oraz pozostałe systemy obsługujące egzystencjalne potrzeby polskiej społeczności. Stąd sednem procesów demokratyzacji jest m.in. przywracanie właściwej – podrzędnej wobec systemu społecznego – rangi i służebnej społeczeństwu roli systemu politycznego. Znajduje to odzwierciedlenie w konstytucyjnej zasadzie zwierzchniej władzy narodu [art. 4 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997], stanowiącej elementarną gwarancję służebności systemu politycznego wobec systemu społecznego. A także we względnej autonomii systemu ekonomicznego – funkcjonującego wedle reguł wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz społecznej gospodarki rynkowej [art. 20]. I w gwarancjach swobody wyznawania, kreowania i upowszechniania ideologiczno-kulturowych wartości – z ograniczeniem tylko gdy jest to konieczne dla ochrony „moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób” [art. 31 ust. 2]. Wiąże się z tym przewyższanie właściwej autokracjom tendencji do absolutyzowania roli państwa – wdrażanie koronnych zasad współczesnych pełnych demokracji: „po pierwsze – ograniczoności władzy państwowej, która nie próbuje zapanować na wszelkimi przejawami zachowań społecznych, lecz wypełnia ważną rolę gwaranta ładu społecznego, po drugie zaś – samoorganizacji społeczeństwa, czyli jego zdolności do rozwijania społecznych inicjatyw i oddolnego tworzenia różnorodnych form zrzeszania się” [Kuciński: 43]. Znajduje to wyraz zarówno w samoograniczeniu zakresu władzy państwowej, uznawaniu uprawnień do względnej autonomii jednostek oraz systemu politycznej samoorganizacji społeczeństwa i systemu samorządowego, stanowiących łącznie struktury systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w zobligowaniu państwa do „pomocniczości umacniającej uprawnień obywateli i ich wspólnot” [Preambuła Konstytucji RP].

Te fundamentalne różnice między właściwościami demokratycznych systemów a autorytarnym etatystycznym ich typem trzeba eksponować dobitnie, gdyż ich świadomość nie jest dostatecznie powszechna – czego dowodem dość liczne przejawy bezkrytycznego upowszechniania interpretacji ukształtowanych w minionej epoce wedle potrzeb autokratycznych reżimów. A i dlatego, że system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej jest już wprawdzie zgodny pod względem instytucjonalno-prawnym z zasadami współczesnych demokracji, lecz bez dostatecznego oswojenia obyczajów demokratycznej kultury politycznej, zasad wzajemnego współdziałania naczelných organów władzy i stylu rządzenia. Co sprawia, że Polska jest zaliczana nie do kategorii demokracji pełnych, lecz wadliwych [Kekic: 3].

Przewyższaniu tych niedoróbek polskiego systemu politycznego sprzyja istotnie integrowanie się Polski ze strukturami ekonomicznymi i politycznymi Wspólnoty Europejskiej – zrzeszającej już 27 państw z liczącą 515 mln ludnością i potencjałem ekonomicznym wytwarzającym 20 proc. światowej produkcji.

Polska politologia może i powinna wspierać procesy konsolidowania polskiej demokracji. Może to czynić, artykułując i upowszechniając wiedzę o właściwościach współczesnych pełnych demokracji – nie tylko form instytucjonalnych i norm prawnych, ale i politycznej obyczajności – w opozycji do ostołści poglądów i nawyków z czasów panowania autokratycznego systemu. Pisząc i publikując ten podręcznik, staraliśmy się wziąć udział w tym ważkim dziele.

Punktem wyjścia szczegółowej prezentacji procesu zastępowania autorytarnych rządów przez stosunki właściwe dla współczesnych pełnych demokracji jest przedstawiony w wykładzie pierwszym proces kształtowania systemu politycznego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej.

Trześcią następných wykładów jest wiedza o konkretnych elementach i zasadach systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej:

- systemie prawnym RP,
- suwerenności narodu,
- pluralizmie systemu politycznego,
- wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela,
- zasadach ładu światopoglądowego,
- zasadach ładu medialnego,
- systemie naczelných organów państwowych,
- systemie administracji publicznej,
- systemie samorządnego społeczeństwa obywatelskiego,
- systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego,
- zasadach współdziałania Rzeczypospolitej Polskiej z regionalnymi i globalnymi systemami politycznymi.

Zakres podawanej w tych tekstach wiedzy jest adekwatny do standardów nauczania przedmiotu „System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej” na studiach politologicznych i pokrewnych tej dyscyplinie. Uzupełnieniu i poszerzeniu wiedzy – ograniczanej wymogami racjonalnej objętości podręcznika – służyć może i powinna podana na końcu każdego wykładu podstawowa literatura przedmiotu.

Motywe opracowania tej książki było zapotrzebowanie na pozycję pomocną zarówno w nauczaniu na studiach politologicznych obowiązkowego przedmiotu „System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej”, jak i w poznawaniu tej problematyki przez zainteresowanych nią z innych powodów. Wprawdzie jest wiele publikacji traktujących o różnych aspektach polskiej współczesności – głównie o charakterze historycznym i prawniczym – nie ma jednak dostępnej aktualnie zwartej pozycji politologicznej, prezentującej kompleksowo proces i efekt kształtowania główných elementów współczesnej wersji demokratycznego systemu politycznego w Polsce. Wzorowaliśmy się w tej publikacji na opublikowanym w 2000 r. podręczniku autorstwa Mariusza Gulczyńskiego i Ryszarda Zaradnego, uwzględniając konieczność istotnej modernizacji jego treści stosownie do przemian zachodzących

w Polsce w ostatniej dekadzie oraz wzbogacenia o prezentację aspektów tam pominiętych.

Podręcznik ten, aczkolwiek jest dziełem zbiorowym – z zaznaczeniem autorstwa kolejnych wykładów, może i powinien być traktowany jako praca zespołowa. Jest on komplementarny z wcześniej powstałymi na Wydziale Politologii ALMAMER Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie podręcznikami: *Nauka o polityce* M. Gulczyńskiego, *Nauka o państwie i prawie* J. Kucińskiego, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych* M. Gulczyńskiego i A. Małkiewicza, *Etyka a polityka* E. Modzelewskiego, stanowiącymi podstawę procesu nauczania tych przedmiotów na naszej uczelni – oraz ofertę uczestnictwa w procesie oprogramowania dydaktyki politologicznej w Polsce.

Bibliografia

- Capra F., *Punkt zwrotny*, Warszawa 1987.
- Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Warszawa 2007.
- Kekic L., *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*, www.economist.com
- Kuciński J., *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008.
- Markiewicz W., *Kultura polityczna jako przedmiot badań naukowych*, „Kultura i Społeczeństwo” nr 4, 1976.
- Roskin M.G. i in., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001.
- Szczegóła L., *Państwo a system polityczny*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Państwo a społeczeństwo*, t. II, Zielona Góra 1995.