



CZY POLSKIE PARTIE SĄ DEMOKRATYCZNE?

*Łukasz Tomczak**

ARE THE POLISH PARTIES DEMOCRATIC?

— ABSTRACT —

The article analyzes the application of democratic principles in the structures of Polish political parties such as: Platforma Obywatelska (Civic Platform), Prawo i Sprawiedliwość (Law and Justice), Twój Ruch (Your Movement), Sojusz Lewicy Demokratycznej (Democratic Left Alliance), Polskie Stronnictwo Ludowe (Polish People's Party), Prawica Rzeczypospolitej (Right Wing of the Republic), Polska Partia Pracy (Polish Labour Party), Partia Zieloni (Greens), Solidarna Polska (Solidary Poland).

The author of the article discusses the issues of leadership competition, creation of informal groups in the party elections, members disciplining, and leaders forcing environmental risks arising from the principles of internal democracy. The author stated that the parties should be left free to shape structures while legally protect the democratic principles of choice and the relationship between the authorities and the equality of rights of members of the party.

— KEYWORDS —

political parties, democracy, party leader

To, czy struktura organizacyjna partii politycznej ma demokratyczny czy też niedemokratyczny charakter, ma duże znaczenie. Konieczność wewnętrznej demokracji zakładają podstawowe akty prawne regulujące funkcjonowanie polskich partii politycznych. W myśl konstytucji „partie polityczne zrzeszają się na

* Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki.

zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”¹. Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 roku głosi, że „partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji”². Te regulacje dotyczące zasad funkcjonowania partii nie są na tle innych państw wyjątkiem. W wielu występuje wymóg ich wewnętrznej demokracji. Na przykład Ustawa Zasadnicza RFN głosi, że „ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym”³. Podobnie obowiązek demokratyczności struktur partyjnych zakładają konstytucje w Czechach, na Słowacji w Portugalii, Hiszpanii czy Turcji⁴.

W Polsce te zasady demokratyczne wyszczególnione przez ustawodawcę to: zapewnienie jawności struktur partii, powoływanie organów partii w drodze wyborów i podejmowanie uchwał większością głosów. Stan demokracji wewnętrznej może rzutować na sferę zewnętrzną działania partii, a jej brak powinien być brany pod uwagę przy orzekaniu o zgodności z konstytucją działalności partii⁵.

Przy ocenie demokratyczności można posłużyć się definicją sformułowaną przez Giovanniego Sartoriego, który określił demokrację jako „system, w którym nikt nie może sam siebie wybrać, nikt nie może powierzyć sobie władzy rządu i, tym samym, nikt nie może przywłaszczyć sobie bezwarunkowej i nieograniczonej władzy”⁶. Za Robertem Dahlem możemy też przyjąć, że nie tylko demokratyczne wybory stanowią tu podstawę demokratyczności, ale także wolność i równość, które są warunkiem rzeczywistej partycypacji. Zwraca on także uwagę na zewnętrzną kontrolę i konieczność wprowadzenia takich zasad, które gwarantowałyby równowagę między władzami i konkurencję między różnymi grupami interesu⁷. Wskaźnikiem demokracji wewnętrznej partii zdaniem Marka Sobolewskiego jest przede wszystkim sposób powoływania

¹ *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Dziennik Ustaw” 2001, nr 78, poz. 483; „Dziennik Ustaw” 2001, nr 28, poz. 319, art. 11.

² *Ustawa o partiach politycznych z dnia 27.06.1997 r.*, „Dziennik Ustaw” 2001, nr 79, poz. 857, rozdział 2, art. 8.

³ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, stand Juli 2002, art. 21, s. 22.

⁴ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 56–68.

⁵ M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 26.

⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 257; cyt. za: M. Waszak, *Polskie partie w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, op.cit., s. 51.

⁷ R. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 39.

władz, które powinny być „wybierane przez członków i kontrolowane przez nich”, natomiast „struktura niedemokratyczna opiera się na niezależności władz” i sposobu ich wyboru od woli członków⁸. Cechą partii opartych na zasadzie wewnętrznej demokracji jest też decentralizacja struktur terytorialnych⁹. Zatem można założyć, że demokratyczna struktura partyjna powinna się właśnie takimi cechami charakteryzować.

To, czy partia jest wewnętrznie demokratyczna, można jedynie w części wywnioskować z analizy obligatoryjnie obowiązujących elementów statutu. Na te statutowe uregulowania mają wpływ praktyka, przyjęte zwyczaje i zachowania. Wyodrębnię i poddam analizie cztery elementy struktury: sposób wyboru władz, zakres kompetencji liderów, obecność we władzach kolegialnych członków nie pochodzących z wyboru, możliwość usunięcia z partii czy ograniczenia praw członków przez władze.

Badania obejmują dziewięć partii: Platformę Obywatelską Rzeczypospolitej Polskiej (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Twój Ruch (Ruch), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Prawicę Rzeczypospolitej (Prawica RP), Polską Partię Pracy (PPP), Zielonych, Solidarną Polskę (SP)¹⁰.

W większości tych partii struktury oparte są na terytorialnym podziale kraju jedynie Ruch i PiS opierają się na okręgach wyborczych do Sejmu. W partiach tych rady wojewódzka czy regionalna jedynie koordynują działalność partii na terenie województwa. Centralne władze partii można podzielić na jednoosobowe i kolegialne, uchwałodawcze, wykonawcze i te, które pełnią funkcję kontrolną oraz rozstrzygają spory, takie jak komisje rewizyjne i sądy partyjne lub koleżeńskie. Do jednoosobowych zaliczymy liderów partyjnych. Wyjątek stanowią Zieloni, jedyna obecnie w Polsce partia w pełni parytetowa, w której występuje zasada współprzewodniczenia, zawsze są to kobieta i mężczyzna. Do władz i organów kolegialnych zalicza się najwyższe władze partie, którymi są zwoływane co

⁸ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974, s. 280.

⁹ J. Zawadzki, *Organizacja i zarządzanie w polityce. Strukturalno-funkcjonalny aspekt państwa i partii politycznych jako organizacji*, Poznań 2006, s. 91.

¹⁰ W artykule oparto się na dokumentach: *Statut Zielonych*, przyjęty przez IV Kongres Zielonych w dniu 18 kwietnia 2010 r.; *Statut Prawicy Rzeczypospolitej*, <http://www.prawicarzeczypospolitej.org/index.php?id=partia&dzial=dokumenty> (stan na dzień 12.01.2012 r.); *Statut Polskiej Partii Pracy* przyjęty w grudniu 2005 r.; *Statut Solidarnej Polski* Zbigniewa Ziobro, stan na dzień 16 października 2012 r.; *Statut PSL* obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8 listopada 2008 r.; *Statut Prawa i Sprawiedliwości* przyjęty przez II Kongres PiS w dniu 26 września 2009 r.; *Statut PO RP* obowiązujący na dzień 25 września 2010 r.; *Statut SLD* ze zmianami uchwalonymi na V Kongresie SLD w dniu 28 kwietnia 2012 r.; *Statut Twojego Ruchu* z 5 października 2013 r.

kilka lat kongresy, konwencje lub zjazdy oraz działające w okresach pomiędzy nimi rady, komitety lub komisje pełniące funkcje władz uchwałodawczych. Na poziomie kraju w partiach działają organy kolegialne, wykonawcze, najczęściej nazywane zarządami.

Kadencyjność wybranych władz – unormowana statutowo – jest różna: czteroletnia w większości partii, dwuletnia w przypadku Zielonych. W przypadku PO kadencja ustalona jest na od 2 do 4 lat, określa ją uchwałą Rada Krajowa partii. Nie zdarzały się przypadki naruszenia zasady kadencyjności.

WYBORY WŁADZ PARTYJNYCH

Procedury wyboru władz różnych szczebli są w statutach z założenia demokratyczne, jednak przy tym często ogólne i nieprecyzyjne¹¹. W praktyce na sam przebieg wyborów, sposób głosowania czy formę zapewnienia tajności mają wpływ bieżące uzgodnienia, zwyczaje i dotychczasowe doświadczenia członków partii.

Podejmowanie uchwał władz partyjnych oraz wybór władz kolegialnych następuje względną większością głosów. Jedynie w przypadku wyborów lidera czy decyzji o charakterze strategicznym, np. o rozwiązaniu partii czy połączeniu z inną, wymagana jest większość kwalifikowana. Formalnie uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym, a decyzje personalne w tajnym.

Tabela 1. Większości w procedurze głosowań wewnątrzpartyjnych

Partia	Potrzebna większość przy			
	zmianach w statucie	wyborze lidera	rozwiązania partii	połączenia partii
PiS	kwalifikowana 2/3	względna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
PO	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
SLD	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3

¹¹ Partie umieszczają ogólne zasady przeprowadzenia wyborów w statutach. Regulacje są szczegółowe lub jedynie ogólne. Na przykład w przypadku PiS statut określa jedynie, jaka władza czy organ wybierają i przy jakiej większości, natomiast „szczegółowy tryb wyboru oraz działania władz PiS określa właściwy regulamin”, uchwała go sam Kongres na wniosek prezesa partii. W ramach kompetencji działającej pomiędzy kongresami Rady Politycznej leży „uchwalanie ordynacji wyborczej do władz PiS” oraz „Uchwalanie na wniosek Prezesa PiS szczegółowego trybu wyboru oraz działania władz PiS w formie regulaminów”. *Statut PiS*, art. 12; pkt. 2, ust. 3. oraz art. 17, pkt. 8 i 11.

Partia	Potrzebna większość przy			
	zmianach w statucie	wyborze lidera	rozwiązania partii	połączenia partii
PSL	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 3/4	kwalifikowana 2/3
Prawica RP	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
PPP	względna	względna	kwalifikowana 2/3	bezwzględna
Ruch	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 3/4	bezwzględna
SP	kwalifikowana 3/5	względna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
Zieloni	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3

Źródło: statuty partyjne.

W większości partii zmiany w statucie dokonywane są przez najwyższe organy kolegialne: kongresy (PiS, SLD, PSL, PPP, Ruch, SP) konwencje (PO, SLD) i zjazdy (Prawica RP) krajowe¹². W przypadku PSL Rada Naczelna jest upoważniona do „uzupełnienia lub zmiany” w statucie większością 2/3 statutowego składu, gdyby zaszła taka konieczność w przypadku zmiany ustawy o partiach politycznych lub gdy zmiana jest uzasadniona „połączeniem PSL z inną partią lub partiami”¹³.

Przy selekcji kandydatów w wyborach czy na funkcje partyjne ważne jest, kto ma prawo kandydować, kto wybiera i zatwierdza kandydatów oraz na jakim poziomie dokonuje się wyboru¹⁴. W większości partii bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu członkowi. Niektóre formacje wprowadziły czasowe ograniczenie praw wyborczych dla nowych członków, np. czynne prawo wyborcze w PO, bierne w SLD i oba te prawa w SP po upływie 6 miesięcy, w Ruchu po 3 miesiącach, zaś w PPP aż po 2 latach od przyjęcia do partii.

W partiach dominuje nieuregulowany typ nominacji kandydatów w wyborach powszechnych najpierw ustalenia zakulisowe działaczy gremiów kierowniczy, a następnie nominacja przez organy kolegialne najczęściej na poziomie regionalnym¹⁵. Zatwierdzenie list wyborczych czy kandydatów na urząd Prezy-

¹² *Statut PiS*, rozdział VI, art. 12, pkt. 2, ust. 2; *Statut PO*, rozdział VIII, § 54, pkt. 3, ust. 3; *Statut SLD*, art. 21, pkt. 1e; *Statut Prawicy RP*, § 42; *Statut PPP*, art. 34; *Statut Twojego Ruchu*, § 65, pkt. 1; *Statut Solidarnej Polski*, art. 78; *Statut Zielonych*, § 14, pkt. 11.

¹³ *Statut PSL*, art. 89, pkt. 1 i 4.

¹⁴ G. Rahan, R.Y. Hazan, *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 298–299.

¹⁵ Wojciech Sokół wyróżnił cztery typy nominacji kandydatów przez partie: 1. nieuregulowany, żywiolowy, 2. nominacje przez organy lokalne, 3. nominacje przez organy centralne, 4. wybór przez

denta RP leży w gestii najwyższych organów kolegialnych działających między kongresami, kongresów czy też zwoływanych w tym celu konwencji.

Wybór lidera w sposób bezpośredni jest ostatnim stadium procesu demokratyzacji. Odchodzi się tu od jego ekskluzywności przy wyborach jedynie przez grupę parlamentarną w kierunku włączenia w proces wyborczy szerokich mas członków, a nawet sympatyków partii¹⁶. W Polsce wybór władz, w tym liderów partyjnych, najczęściej występuje w postaci wyborów pośrednich. Partią, która wprowadziła pierwsza wybór bezpośredni lidera w 2004 roku, była Socjaldemokracja Polska. W PO przeprowadzono wybór kandydata na prezydenta w 2010 roku w głosowaniu powszechnym członków. Dyskusja o bezpośrednim wyborze lidera Platformy rozpoczęła się dopiero w 2013 roku. Obecnie wybór lidera w PO i SLD następuje w sposób bezpośredni. W przypadku PO tylko w ten sposób, w SLD uzależnione jest to od decyzji Rady Krajowej.

W większości polskich partii politycznych wybór przywódcy leży w gestii kongresu. Jest to wybór spośród nieograniczonej liczby kandydatów, lecz tylko w PSL istnieje obowiązek wyboru z co najmniej dwóch kandydatów. W partiach nie ogranicza się liczby kadencji lidera czy członków władz kolegialnych, z wyjątkiem Ruchu, w którym ograniczono je do maksymalnie dwóch¹⁷.

Czy w partiach rzeczywiście dochodzi do demokratycznej rywalizacji o przywództwo, czy dochodzi do sporów między kandydatami? W praktyce można wydzielić partie, w których do takich rywalizacji doszło, i te, w których to jak dotąd nie miało miejsca. Czasami rywalizacja miała charakter jedynie pozorny i mimo większej liczby kandydatów wiadomo było, który zdobędzie wymaganą większość głosów. W SLD dochodziło do rzeczywistej rywalizacji w 2004 i 2008 roku, w PSL w 1990, 1991, 1997, 2004 i 2012. Natomiast praktycznie nie doszło do niej w PiS, PPP, Prawicy RP, SP i Ruchu. W przypadku PiS nie dochodziło do realnej rywalizacji o przywództwo. W PO doszło do niej raz, przy czym przegrany kandydat po wyborach opuścił partię. W PO w latach 2001–2003 przywódcą był Maciej Płażyński, następnie Donald Tusk, a od 2014 roku Ewa Kopacz. W PiS liderem był w latach 2001–2003 Lech Kaczyński, zastąpiony przez brata Jarosława Kaczyńskiego¹⁸. Mimo porażek wyborczych przywództwo nie uległo zmianie.

członków partii. W. Sokół, *Funkcje partii politycznych*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii praktyki politycznej*, red. idem, M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 73–74.

¹⁶ L. LeDuc, *Democratizing Party Leadership Selection*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 324–326.

¹⁷ *Statut Twojego Ruchu*, § 20, ust. 3.

¹⁸ M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011, s. 279–286.

Oczywiście partia mogła pozostawić dotychczasowego przywódcę, jednak nie doszło do rywalizacji. Jaka zatem mogła być tego przyczyna? Może leży ona nie tylko w szerokiej akceptacji lidera przez działaczy czy jego charyzmie, ale także w jego pozycji formalnej w partii?

W badanych partiach wybory organów kolegialnych przeprowadza się, głosując blokowo. Głosujący skreśla z listy zgłoszonych kandydatów, na których nie głosuje, pozostawiając grupę popieraną. Sprzyja to tworzeniu się nieformalnych grup wewnątrz partii, określanych często mianem „spółdzielni”, tworzonych przez różne wewnątrzpartyjne grupy interesu. Głosujący ma możliwość oddania głosu na taką liczbę kandydatów, ile mandatów jest do obsadzenia. W praktyce przy porozumieniu się kilku wewnętrznych grup i ustaleniu wspólnej listy oraz gdy ich członkowie głosują jedynie na swoich kandydatów eliminuje się tych, którzy w skład takiej „spółdzielni” nie wchodzi, licząc na głos „niezależnych” delegatów. Jednak brak „zabezpieczenia” przez „spółdzielnie” miejsc dla wszystkich ważnych wewnętrznych frakcji może prowadzić do rozłamu w partii. „Spółdzielnie” tworzy się przed wyborami w celu podział władzy w oparciu o ustalony zakulisowo „podziału łupów”, stanowisk i miejsc w organach kolegialnych. Podzieliłbym „spółdzielnie” na dwa rodzaje, pierwsze można nazwać „spółdzielniami pełnymi” drugie „spółdzielniami przewagi”. „Pełne” są wtedy, gdy partycypują w nich wszystkie grupy interesu w partii na danym poziomie. Natomiast „spółdzielnie przewagi” tworzy się, chcąc utrzymać lub przejąć władzę. „Spółdzielnie” takie powstają w atmosferze rywalizacji, jednak tak jak pierwsze mogą wpłynąć na ograniczenie praw członków, ograniczają też wolność wyboru. Jednak trudno jest zwalczyć to zjawisko, gdyż nie można odmówić prawa członkom partii do tworzenia wewnątrzpartyjnych porozumień w wyborach.

Znacznie ważniejsza wydaje się kwestia zapewnienia tajności głosowania. W praktyce, zwłaszcza na niższych szczeblach organizacyjnych, karty do głosowania rozdaje się delegatom, nie przywiązując większej wagi do zapewnienia tajności, nie ma kabin z kotarami, a delegaci wypełniają kartki wyborcze, siedząc na swoich miejscach razem z innymi delegatami, którzy mają możliwość zobaczenia, jak i na kogo głosuje dana osoba. Tajność w takim wypadku nie ma miejsca. To między innymi wpływa na skuteczność działań „spółdzielni”, a także daje większe możliwości liderom w kontrolowaniu członków partii.

ZAKRES WŁADZY LIDERA

Do nazwy niektórych formacji dodano nazwisko przywódcy, np. Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro, czy możliwość posługiwania się skrótem „Prawica Marka Jurka” w Prawicy RP. W PO, SLD, Ruchu, Zielonych i PPP lidera partii nazywa się „przewodniczącym”, w PiS, SP i PSL „prezesem”. W Prawicy RP używa się obu terminów zamiennie. Nie ma to wpływu na demokrację wewnątrzpartyjną. Nie określa różnic w zakresie kompetencji, jakie lider ma w partii.

Przy analizie wpływu lidera na partię należy zwrócić uwagę na jego formalny zakres władzy. Szeroki będzie umożliwiał mu narzucenie swojej decyzji, ograniczony wymusi negocjacje z innymi organami czy środowiskami w partii. Wyróżnić można trzy grupy partii:

- przywódca nie ma wyodrębnionych lub ma niewielkie kompetencje własne, jego rola sprowadza się do reprezentacji i prowadzenia obrad władz kolegialnych (SLD, Zieloni);
- przywódca jest organem, władzą lub wchodzi w skład władz partyjnych, ma własny zakres kompetencji, jednak są one ograniczone (PSL, Ruch);
- przywódca jest jedną z władz krajowych o wyraźnie wyodrębnionych szerokich kompetencjach (PO, PiS, SP, PPP, Prawica RP).

Istotne są te kompetencje, które dają przywódcy możliwość oddziaływania na decyzje innych władz partyjnych czy członków. Część tych kompetencji może budzić zastrzeżenia co do ich demokratyczności, np. prawo do wyłączności składania wniosków w określonych sprawach. Daje ono liderowi szeroki wpływ na strukturę partii. Szczególnie ważne jest, gdy takie prawo dotyczy obsady stanowisk, likwidacji jednostek organizacyjnych, zmian na listach wyborczych lub wykluczenia członka z partii. Liderzy nie mają wyłączności do wnioskowania jedynie w Zielonych. Pozostałe partie można podzielić na te, w których lider ma takie prawo, jednak jest ono ograniczone, oraz na te, w których wniosek lidera jest potrzebny w kluczowych dla partii decyzjach. Do pierwszej grupy można zaliczyć PSL i SLD, w których lider ma jedynie prawo do wyłączności przy wskazywaniu kandydata na sekretarza partii. Druga grupa obejmuje wszystkie pozostałe badane formacje.

Ten zakres kompetencji liderów ma przede wszystkim znaczenie dla realizacji praw członków i zasad wewnętrznej demokracji. We wszystkich partiach członkom przysługuje prawo wybierania i bycia wybranym na stanowiska czy

do władz partii¹⁹. Często gwarantuje się członkom równość praw. Jednocześnie wyłączenie decyzji o wskazaniu kandydatury uzależnia to prawo od woli lidera. Dotyczy to często najważniejszych stanowisk, np. z wyjątkiem SLD i Zielonych, na wniosek lidera wybiera się wiceprzewodniczących partii. Z wyjątkiem SP na wniosek lidera powołuje się sekretarzy partii. Z wyjątkiem SLD, PO i Prawicy RP na wniosek lidera wybiera się skarbnika partii. Są to kluczowe stanowiska. Taki sposób ich obsadzania dotyczy także niższych szczebli organizacyjnych partii. W PO, PiS, Prawicy i PPP na wniosek liderów określone władze partii mogą decydować o likwidacji struktur terytorialnych na danym obszarze, w mieście, gminie, powiecie czy województwie. Oczywiście nie sam lider podejmuje taką decyzję, jednak bez jego woli nie można jej podjąć.

Istotna jest możliwość wpływania liderów na kształt list wyborczych. W PO i Ruchu lider ma wyłączne prawo wnioskować do zarządu krajowego o wprowadzenie zmian na listach wyborczych. W PiS to prezes przedkłada do akceptacji komitetowi politycznemu (organ wykonawczy działający między kongresami) kandydatów w wyborach. Na wniosek lidera podejmuje się decyzje o kooptacji nowych członków do władz kolegialnych partii w PiS, Prawicy RP i PPP.

Wyraźnie wybijają się tu szerokie kompetencje lidera PiS. Między innymi prezes PiS podpisuje uchwały rady politycznej, potwierdzając w ten sposób ich ważność²⁰, ma uprawnienia do podjęcia decyzji „w sprawach niecierpiących zwłoki”, przypisanych do kompetencji komitetu politycznego. Tak podjęte decyzje podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu, ale to prezes zwołuje zarówno posiedzenia rady politycznej, jak i komitetu politycznego. Prezes PiS kieruje pracami Klubu Parlamentarnego „za pośrednictwem” jego przewodniczącego. Lider PiS ma prawo zawiesić członka w prawach²¹ i wnioskować o jego wykluczenie²².

¹⁹ Na przykład w PiS członek partii ma prawo „wybierania i bycia wybieranym, powoływanym bądź dokooptowanym w skład organów PiS”, *Statut PiS*, art. 9, pkt. 1, ust. 1; z partii, które w szerokim zakresie powierzają liderom wyłączność składania wniosków, czynne i bierne prawo wyborcze zapewniają członkom statuty PO, PPP, Ruchu, SP, Prawicy RP. Zob. *Statut PPP*, art. 13; *Statut Twojego Ruchu*, § 6; *Statut Solidarnej Polski*, art. 15, pkt. 1; *Statut Prawicy RP*, § 9, pkt. 1a; *Statut PO*, § 6, pkt. 2 i 3.

²⁰ Podobnie w Solidarnej Polsce podpis prezesa lub upoważnionego przez niego wiceprezesa decyduje o ważności uchwał podjętych przez Zarząd Główny partii. *Statut Solidarnej Polski*, art. 34, pkt. 3.

²¹ „W związku z uzasadnionym przypuszczeniem, iż naraził on dobre imię lub działał na szkodę PiS”. *Statut PiS*, art. 7.

²² „W przypadku rażącego naruszenia zasad statutowych i obowiązków członka PiS”. *Statut PiS*, art. 41.

Jednak jak zauważa Katarzyna Sobolewska-Myślik, twierdzenie, że niektóre z polskich partii można nazwać mianem „wodzowskich”, wydaje się zbyt daleko idące. Statuty polskich partii politycznych nie koncentrują całej władzy w rękach przywódcy, kiedy w partiach wodzowskich lider jest źródłem władzy, a regulacje formalne określające jego pozycje są drugorzędne²³. Ale wpływ na demokratyczny przebieg procedur, a zwłaszcza zmianę przywództwa, może mieć silna formalna pozycja lidera partii. Może ona utrudniać działania pretendentom do tego stanowiska. Wystąpienie przeciwko liderowi wiąże się z ryzykiem, gdyż wybór czy nominacja na określone stanowisko często są zależne od woli przywódcy. Wystąpienie przeciwko liderowi może dla takiej osoby skutkować tym, że w przypadku przegranej nie będzie miała szansy uzyskania innego istotnego w partii stanowiska. Dlatego często przyszły lider znany jest już przed wyborem, jeżeli nie ma silnego, popieranego przez znaczną grupę wpływowych członków przeciwnika²⁴.

CZŁONKOWIE WŁADZ NIEPOCHODZĄCY Z WYBORU

Czy wszyscy członkowie kongresów i rad pełnią swe funkcje w wyniku demokratycznych wyborów? Okazuje się, że nie. W partiach delegaci wybrani przez struktury niższego szczebla, najczęściej regionalnego, stanowią część uczestników kongresu. Nie przewiduje się udziału w kongresie innych osób niż tych wybranych w wyborach jedynie w PPP i Zielonych. W pozostałych formacjach mogą być nimi też liderzy i członkowie władz centralnych, regionalnych. To nie budzi zastrzeżeń co do demokratyczności, o ile osoby te uzyskały swoje stanowiska w drodze wyborów. Jednak może budzić wątpliwości prawo do bycia delegatem na kongres osób sprawujących funkcje w rządzie w przypadku PO czy PiS. Wybór w takim przypadku nie miał miejsca.

²³ K. Sobolewska-Myślik, *Struktury organizacyjne partii politycznych w Polsce – zarys problemu*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń 2011, s. 49.

²⁴ K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 157.

Tabela 2. Członkowie rad szczebla krajowego bez konieczności wyboru przez kongres

Partia	1	2	3	4	5	6
PiS	tak	nie*	tak	tak	tak	nie
PO	tak	tak	tak	tak	nie	nie
SLD	tak	tak	tak	nie	nie	nie
PSL	tak	tak	nie	tak	tak	nie
Ruch	tak	tak	tak	tak	tak	nie
Prawica RP	tak	tak	tak	tak	tak	nie
SP	tak	tak	tak	tak	tak	tak
PPP	tak	nie	nie	nie	tak	nie
Zieloni	tak	tak	nie	nie	nie	nie

* Wiceprezesów, sekretarza i skarbnika wybiera Rada Polityczna na wniosek prezesa. *Statut PiS*, art. 17, pkt. 2.

1 – lider partii, 2 – członkowie krajowego kierownictwa, 3 – parlamentarzyści, 4 – liderzy struktur regionalnych, 5 – kooptacja, 6 – samorządowcy

Źródło: statuty partii.

Zjawiskiem, które budzi wątpliwości co do demokratyczności, jest możliwość pełnoprawnego uczestniczenia w pracach władz kolegialnych partii parlamentarzystów lub radnych bez obowiązku ich wyboru. Struktura partii jest czymś oddzielnym od struktury władz państwa. Osoby, które w wyborach uzyskują mandat parlamentarzysty czy radnego, nie przeszły przy tym wewnętrznej weryfikacji wyborczej do organów partii. Wprowadzenie do władz partyjnych deputowanych bez ich wyboru w samej partii jest niedemokratyczne. Oczywiście można powołać się na przykłady organizacji struktur partyjnych w państwach demokratycznych, w których to parlamentarzyści pełnią rolę kluczową nawet przy obsadzie stanowiska lidera. O tym, że otrzymali mandat, zdecydowali wyborcy, jednocześnie sympatycy określonej partii. Jednak w polskich warunkach, między innymi przez zjawisko „transferów” parlamentarzystów między klubami, we władzach partii może znaleźć się poseł wybrany głosami zwolenników zupełnie innej formacji. W przypadku rad na poziomie kraju parlamentarzyści wchodzi w ich skład z racji sprawowania mandatu w SLD, PO, PiS, Ruchu, SP i Prawicy RP. Ta forma uczestniczenia parlamentarzystów w radach może wywołać różne problemy. Parlamentarzyści mogą zdominować rady, mieć decydujący wpływ na kształt list wyborczych, które najczęściej zatwierdzane są decyzjami rad. Ograni-

cza to także możliwość oceny i kontroli samych parlamentarzystów dokonywanej przez te organy²⁵. Przykładem niekorzystnych zmian jest SLD, w którym do 2004 roku parlamentarzyści byli członkami rady krajowej po akceptacji przez kongres. Po zmianach, aby znaleźć się w radzie, musieli przejść wszystkie szczeble wyborcze w partii. W 2012 roku automatyczne członkostwo w radzie zostało parlamentarzystom przywrócone, i to bez żadnego wyboru czy akceptacji.

Niedemokratyczna wydaje się możliwość dokooptowania członków na wakuujące miejsca w organach kolegialnych. Ogranicza to wpływ członków na wybór organów partii. Umożliwia zasiadanie we władzach osób, które nie przeszły weryfikacji wyborczej. Zachodzi możliwość zasiadania w danym organie osoby, która „przepadła” w wyborach na kongresie, a została do składu dokooptowana. Nie przewiduje się kooptacji w SLD i Zielonych. W pozostałych przewiduje się możliwość dokooptowania między innymi członków rad na poziomie krajowym: w PiS i Solidarnej Polsce w liczbie nie większej niż 10%, w Prawicy Rzeczypospolitej nie więcej niż 30%²⁶, w Ruchu i PPP do 1/2, a w PSL do 1/5 składu rady. W PO dokooptowanie występuje na poziomie regionalnym.

PRZYJMOWANIE I USUWANIE CZŁONKÓW Z PARTII

Zasadą demokratyczności wewnątrzpartyjnej powinna być w przypadku karania czy dyscyplinowania członków dwuinstancyjność. Polegać ona powinna na możliwości odwołania się członka lub też kandydata na członka od decyzji władz niższego szczebla dotyczącej jego osoby do organu wyższego szczebla, który taką decyzję może podważyć. Szczególne znaczenie ma ta zasada w przypadku partii, względem których nie mają uprawnień nadzorczych sądy powszechne²⁷.

O przyjęciu nowego członka decydują w większości partii podstawowe komórki organizacyjne. Czasami zatwierdzają taką decyzję organy wyższego szczebla, szczególnie w przypadku, gdy kandydat na członka należał poprzednio do innej partii politycznej. Warunkiem jest spełnienie określonych wymagań. We wszystkich partiach stosuje się zasadę obowiązku złożenia pisemnej deklaracji członkowskiej. Odmienne jest jednak miejsce zarówno jej zgłoszenia, jak i organu

²⁵ Jerzy Kornaś uznał to za jeden z czynników kryzysogennych w SLD. J. Kornaś, *Przesłanki kryzysu i dekompozycji Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, [w:] *Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, red. idem, Kielce 2005, s. 181–182.

²⁶ *Statut PiS*, art. 16, ust. 2, pkt. 5; *Statut Prawicy RP*, § 23, ust. 2.

²⁷ M. Chmaj, *op.cit.*, s. 43.

partii, który ją przyjmuje. W PPP, Zielonych, PiS i Prawicy RP nie precyzuje się struktury, w której składa się deklarację, w przypadku PO, SLD, PSL i Ruchu jest to podstawowa jednostka, jedynie w Solidarnej Polsce są to szczeble regionalny lub centralny. Decyzja o przyjęciu członka podejmowana jest na szczeblu wyłącznie podstawowym (PO, SLD, PSL, Ruch), podstawowym i regionalnym (Zieloni), regionalnym lub centralnym (PiS, SP, Prawica RP), centralnym (PPP). W przypadku PiS²⁸, PSL i Prawicy RP wymaga się od kandydata uzyskania rekomendacji przynajmniej dwóch członków partii, w SLD jednego. Jedynie w SLD kandydat jest zobowiązany wpłacić wpisowe.

Odwołanie od decyzji odmownej o przyjęciu kandydaci mogą składać albo do sądów partyjnych (SLD), albo do władz wyższego poziomu (PO – Zarząd Regionu, SP – Zarząd Główny, Ruch – Zarząd Okręgu). W wielu partiach praktycznie nie istnieje możliwość odwołania się od decyzji o nieprzyjęciu w poczet członków i decyzja organu przyjmującego jest ostateczna (np. w PSL, PPP, PiS, Zielonych i Prawicy RP).

Zarówno przyjęcie członka, jak i utrata członkostwa powinny być zgodne z zasadami demokracji²⁹. Kary stosowane wobec członków partii są różne, od ostrzeżenia aż do wykluczenia. Oczywiście wszelkie formy karania członków powinny być skonstruowane tak, by członek partii miał możliwość ustosunkowania się do nałożonej kary czy też odwołania się do innego organu w partii, jeżeli uzna, że nałożona kara jest niesprawiedliwa. Szczególnie ważne są jednak te rodzaje kar, które prowadzi do wyeliminowania danej osoby z grona członków partii. Kara wykluczenia obowiązuje we wszystkich badanych partiach, jednak różne organy partii mogą taką karę nakładać. Jedynie w przypadku SLD i Ruchu karę mogą nakładać wyłącznie sądy partyjne. W innych formacjach prawo takie mają też krajowe kolegialne władze wykonawcze. W partiach z reguły istnieje możliwość odwołania się od decyzji przez wykluczonego członka partii do sądów partyjnych lub władz wyższego szczebla.

Głównym powodem karania członków jest naruszenie zasad statutu, jednak poszczególne partie wprowadzają w statucie sformułowania często niejasne, umożliwiające szeroką interpretację np. sprzeniewierzenie się celom lub działanie na szkodę partii. Jest zatem istotne, który organ dokonuje interpretacji zapisów

²⁸ W PiS Komitet Polityczny może „określić okresowo” wymogi dla potencjalnych członków. Jest to wymóg zawarty w ankiecie/deklaracji członkowskiej, którego nie ma w statucie.

²⁹ T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010, s. 75–76.

statutu. W niektórych partiach takie kompetencje są powierzone krajowym sądom partyjnym (SLD, Zieloni, PPP), ale w innych krajowym kolegiальnym organom wykonawczym (PO, PiS, Ruch, SP), lub uchwałodawczym (PSL, Prawica RP). Może to prowadzić do naruszenia zasad demokratycznych, gdyż ten sam organ może decydować o interpretacji zapisów statutowych i wykluczeniu czy wykreśleniu danego członka partii za ich naruszenie.

PODSUMOWANIE

Pozytywnie przejście procesu rejestracji oznacza, że partie spełniają ogólne wymogi dotyczące kształtowania swoich struktur w oparciu o zasady demokratyczne. Jakie zmiany mogłyby być wprowadzone, aby wybory w partiach stały się wyraźnie demokratyczne? Można by spróbować w regulacjach prawnych wymusić na partiach stosowanie rzeczywistej demokratyczności przy ustalaniu zasad wyłaniania władz. Trudno przypuszczać, by można było partiom narzucić inny system przeprowadzania wewnętrznych wyborów. Natomiast możliwe byłoby precyzyjne uregulowanie na poziomie ustawy obowiązku zapewnienia tajności przeprowadzanych wyborów personalnych. To mogłoby ograniczyć możliwości kontrolowania procedury wyborczej. Ze względu na swoją niedemokratyczność kooptacja powinna być wykluczona, a władze partii powinny być w całości wyłaniane w wyniku wyborów.

Nie wydaje się, aby było możliwe ograniczenie władzy liderów partyjnych, jednak można usunąć te statutowe kompetencje, które kolidują z prawami członków partii i zasadami wewnętrznej demokracji. Między innymi wskazane byłoby usunięcie prawa wyłączności liderów do składania wniosków. Jedynym, jak się wydaje, sposobem jest zapewnienie na poziomie ustawowym prawa zgłaszania kandydatów czy projektów uchwał każdemu członkowi partii. To może ograniczyć obecnie szeroki zakres władzy liderów. Partie nie zdecydowałyby się na obsadę stanowisk czy list wyborczych jedynie decyzją lidera. Brak zasad demokratycznych przewaga władzy jednostki nad władzą kolegiальną byłyby zbyt widoczne.

W przypadku karania członków, a zwłaszcza możliwości ich wykluczenia, nasuwają się dwa wnioski. Pierwszy – w partiach powinny działać sądy partyjne, i to przynajmniej na dwóch szczeblach, a na ich skład i pracę nie powinni mieć wpływu liderzy i wykonawcze władze partii. Drugi – to wyłącznie sądy partyjne powinny decydować o karaniu członków oraz o wykładni praw partyjnych.