

Łukasz Tomczak

Uniwersytet Szczeciński

DEMOKRACJA W STRUKTURACH POLSKICH PARTII POLITYCZNYCH

Struktury polskich partii politycznych powinny działać zgodnie z zasadami demokratycznymi, co jest obowiązkiem wynikającym z konstytucji oraz ustawy o partiach politycznych. Partyjne struktury powinny być jawne, władze powoływane w drodze wyborów, a uchwały podejmowane większością głosów. Te zasady muszą zawierać przyjmowane przez partie statuty i regulaminy, powinna się do nich odnosić także praktyka działania partii¹. Celem artykułu jest zbadanie, jak partie spełniają wymogi demokratyczności struktur organizacyjnych, czy są respektowane zasady demokratyczne czy też występują w partiach rozwiązania sprzeczne z tymi zasadami. Badaniem objęto dziesięć partii: Platformę Obywatelską Rzeczypospolitej Polskiej (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Kongres Nowej Prawicy (KNP), Twój Ruch (Ruch), Solidarną Polskę (SP), Prawicę Rzeczypospolitej (Prawica RP), Polską Partię Pracy (PPP) i Partia Zielonych (Zieloni)².

W badanych partiach struktury oparte są na terytorialnym podziale kraju. Władze i organy partii są kolegialne lub jednoosobowe, dzielą się na uchwałodawcze, wykonawcze, kontrolne i sądowe. Na niższych poziomach organizacyjnych struktury budowane są często w sposób analogiczny do krajowych. Władze partyjne wybiera się na określoną kadencję. Jest ona czteroletnia w PiS, SLD, PSL, Ruchu, PPP, SP, Prawicy RP, dwuletnia w Zielonych i KNP. W przypadku KNP kadencja władz, z wyjątkiem prezesa partii, upływa wraz z końcem kadencji konwentu. Jeżeli nie wybierze on członków jakiejś władzy, ich kadencja przedłuża się do następnego konwentu³. W przypadku PO kadencję dwu-lub czteroletnią określa Rada

¹ M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej w: O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 9–14.

² W artykule oparto się na następujących dokumentach: Statut Partii Zieloni, ze zmianami przyjętymi przez VII Kongres Partii Zieloni w dniach 2–3.03.2013 r.; Statut Prawicy Rzeczypospolitej, <http://www.prawicarzeczypospolitej.org/index.php?id=partia&dzial=dokumenty> (dostęp 12.01.2012); Statut Polskiej Partii Pracy przyjęty w grudniu 2005 r.; Statut Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobry, stan na dzień 16 października 2012 r.; Statut Polskiego Stronnictwa Ludowego obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8 listopada 2008 r.; Statut Prawa i Sprawiedliwości przyjęty podczas IV Kongresu PiS w dniu 29 czerwca 2013 r.; Statut Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity obowiązujący na dzień 29 czerwca 2013 r.; Statut Sojuszu Lewicy Demokratycznej ze zmianami uchwalonymi na V Kongresie SLD w dniu 28 kwietnia 2012 r.; Statut partii Twój Ruch ze zmianami przyjętymi przez Kongres partii w dniu 5 października 2013 r.; Statut Kongresu Nowej Prawicy, tekst jednolity, uchwała Zarządu KNP z dnia 6.11.2013 r.

³ Statut KNP, Rozdział III Władze pkt.26, Rozdział IV Konwent, pkt. 27.

Krajowa partii. Nie ogranicza się kadencyjności; wyjątkiem jest Twój Ruch, gdzie ta sama osoba może pełnić tę samą funkcję maksymalnie przez dwie kadencje⁴. Trudno stwierdzić jednoznacznie, czy ograniczenie liczby kadencji wpływa pozytywnie na demokratyczność partii. Ogranicza czas sprawowania władzy przez lidera krajowego i liderów struktur terenowych. Powoduje, że w dłuższym okresie nie dochodzi do rywalizacji między aktualnym liderem a osobą pretendującą do tej funkcji, gdyż dotychczasowy lider nie może już jej pełnić. Wybiera się zatem władze bez przewagi jaką daje sprawowanie funkcji lidera jednemu z kandydatów. W badanych partiach nie występował problem naruszenia kadencyjności.

Istotna jest pełniona przez partie funkcja wyborcza, to w jaki sposób partie desygnują kandydatów w wyborach powszechnych. W partiach najczęściej zatwierdzanie list wyborczych leży w gestii najwyższych organów kolegialnych działających między kongresami lub zwoływanych w tym celu konwencji. Sposób nominacji kandydatów uregulowany jest różnie, w zależności od rodzaju wyborów⁵. Możliwość zgłaszania propozycji kandydatów mają struktury niższego szczebla lub członkowie. Jednak to, czy znajdą się oni na listach zależy od wewnętrznych rozstrzygnięć w kierowniczych gremiach na danym szczeblu. Podobnie ustalany jest kształt list, miejsca poszczególnych kandydatów. Tak zbudowane listy zatwierdzane są przez organ kolegialny partii na danym poziomie organizacyjnym. Nie podejmuje się decyzji w drodze powszechnego głosowaniu członków. Nie ma otwartej debaty. W partiach rzadko, jedynie w sytuacjach ostrego konfliktu, dochodzi do otwartej dyskusji na forum organów kolegialnych rad czy konwencji nad kształtem listy czy konkretnymi kandydaturami. Ten sposób podejmowania decyzji, brak jawności, procedur i wolnej debaty negatywnie wpływa na wewnętrzną demokrację.

WŁADZE KOLEGIALNE Z WYBORU I BEZ WYBORU, KOOPTACJA, TAJNOŚĆ I „SPÓLDZIELNIE”

Dokumenty partyjne zakładają demokratyczność procedur wyborczych często ogólnie i nieprecyzyjnie⁶. W praktyce na sam przebieg wyborów, sposób głosowania czy formę zapewnienia tajności mają wpływ bieżące uzgodnienia i doświadczenia. Wybór władz kolegialnych dokonuje się względną większością. W przypadku wyboru lidera stosuje się

⁴ Statut Twojego Ruchu, ... § 20 pkt. 3.

⁵ Wojciech Sokół wyróżnił cztery typy nominacji kandydatów przez partie: nieuregulowany (żywiolowy), nominacje przez organy lokalne, nominacje przez organy centralne, wybór przez członków partii, W. Sokół, *Funkcje partii politycznych w: Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 73 – 74.

⁶ Partie umieszczają ogólne zasady przeprowadzenia wyborów w statutach. Na przykład w PiS statut określa jedynie, jaka władza czy organ wybiera i przy jakiej większości, natomiast „szczegółowy tryb wyboru oraz działania władz PiS określa właściwy regulamin”, w przypadku działania kongresu 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 bądź też w przypadku powierzenia tej kompetencji innemu organowi – określanie wytycznych”, Statut PiS..., Art. 12, Kongres partii pkt 2, ust. 3. oraz Art. 17 Kompetencje rady politycznej pkt. 8 i 11.

najczęściej większość bezwzględną. Przy podejmowaniu decyzji o charakterze strategicznym, np. o rozwiązaniu partii, wymagana jest trudniejsza do osiągnięcia, kwalifikowana większość. Uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym, a decyzje personalne w tajnym.

W większości partii bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu członkowi. Niektóre formacje wprowadziły czasowe ograniczenie tych praw dla nowych członków, np. czynne prawo wyborcze w PO, bierne w SLD i oba te prawa w SP uzyskuje się po upływie 6 miesięcy, w Ruchu po trzech miesiącach, zaś w PPP aż po dwóch latach od przyjęcia do partii.

Wątpliwości co do zachowania zasad demokratyczności budzą głównie dwie kwestie dotyczące wyborów wewnątrzpartyjnych, sposób głosowania i zachowanie jego tajności. Powszechne i „uznane za oczywistość”, jak zauważa Jarosław Flis, jest stosowanie w partiach przy wyborze organów kolegialnych głosowania blokowego⁷. Sprzyja ono tworzeniu się nieformalnych grup wewnątrz partii, porozumień, określanym mianem „spółdzielni”, tworzonych przez różne wewnątrzpartyjne grupy interesu. Głosujący posiada możliwość oddania głosu na tyłu kandydatów ile mandatów jest do obsadzenia. W praktyce przy porozumieniu się wewnętrznych grup, kół partyjnych organizacji gminnych, powiatowych czy regionalnych, ustaleniu wspólnej listy i głosowania jedynie na swoich, ustalonych kandydatów, można wybory „ulożyć” przed głosowaniem. Ten sposób głosowania eliminuje pozostałych kandydatów, nie zakłada bowiem podejmowania decyzji przez każdego delegata indywidualnie, w wyniku swobodnej dyskusji, przekonania kandydatów do swoich racji. Skład ustala się w wyniku wewnętrznych negocjacji, a członkowie grup uczestniczących w „spółdzielni” otrzymują gotowe listy kandydatów, których mają popierać. „Spółdzielnie” tworzy się w celu podziału władzy przed wyborami na podstawie ustalonego zakulisowo „podziału łupów”. Mogą mieć też charakter trwałe, dzieląc wpływy partii w dłuższym okresie, nie tylko w czasie wyborów. Można w ten sposób ustalić podział stanowisk nie tylko w partii, lecz także w strukturach, które partia w wyniku wyborów obsadza jak urzędy rządowe czy samorządowe. „Spółdzielnie” mogą obejmować wszystkie liczące się grupy w partii na danym poziomie organizacyjnym bądź tworzyć się w celu utrzymania władzy wybranych grup. Mogą też budować przewagę jednego środowiska nad drugim. W jednym i drugi przypadku ograniczają wolność wyboru. Jednak trudno jest wyeliminować to zjawisko, gdyż nie można odmówić prawa członkom partii do budowy porozumień.

Często w partiach nie przestrzega się zachowania tajności głosowania. Dotyczy to zwłaszcza wyborów na niższych poziomach organizacyjnym. Na przykład nie ma osobnych pomieszczeń do głosowania, karty wyborcze rozdaje się delegatom, którzy wypełniają je na sali obrad razem z innymi delegatami. Jeżeli głosujący sam nie zasłoni swojej karty to siedzący obok może zobaczyć, jak i na kogo głosuje. Wpływa to między innymi na skuteczność działań „spółdzielni” i liderów, którzy mogą łatwiej dyscyplinować i uzależniać członków partii. Sami głosujący, aby nie narazić się na zarzuty braku lojalności ze strony liderów, mogą zabiegać o to, by ktoś mógł potwierdzić, że głosowali zgodnie z ustaleniami „spółdzielni”. Zabieganie przez nich o zapewnienie tajności rodzi bowiem przypuszczenie, że mogą mieć zamiar wyłamać się i głosować inaczej.

⁷ J. Flis, *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej w: O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 94.

Coraz częściej w porównaniu z latami dziewięćdziesiątymi spotyka się w partiach powoływanie kolegialnych organów na podstawie przedstawicielstwa, a nie wyboru. W przypadku kongresów delegatami są członkowie wybrani przez struktury niższego szczebla, najczęściej regionalnego, lub wszyscy członkowie (KNP). Z badanych formacji nie przewidywano udziału w kongresie innych osób niż te wybrane w wyborach jedynie w PPP i Zielonych. Stanowią oni część uczestników kongresu, 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 w przypadku PO i PiS wątpliwości może budzić prawo do bycia delegatem na kongres osób sprawujących funkcje w rządzie.

W partiach z racji pełnionej funkcji w radach ma prawo brać udział lider, członkowie krajowego kierownictwa (z wyjątkiem PiS, PPP), parlamentarzyści (z wyjątkiem PSL, PPP, Zielonych), liderzy struktur regionalnych (z wyjątkiem SLD, PPP, Zielonych). W przypadku SP prawo do zasiadania w radzie mają prezydenci miast z ramienia tej partii.

Zjawiskiem, które może budzić wątpliwości co do demokratyczności, jest możliwość uczestniczenia na pełnych prawach 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 lub radnego, nie przeszły 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 ugrupowaniami, 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. W KNP jest to przewodniczący klubu lub koła parlamentarnego. To może doprowadzić do zdominowania rad przez parlamentarzystów, a to rady mają wpływ na ocenę deputowanych i kształt list wyborczych⁸. Przykładem niekorzystnych zmian jest SLD, gdzie do 2004 r. parlamentarzyści byli członkami rady krajowej po akceptacji przez kongres. Po zmianach, aby znaleźć się w radzie, musieli oni przejść wszystkie szczeble wyborcze, ale w 2012 r. członkostwo w radzie zostało im przywrócone i to bez wyboru czy akceptacji.

Niedemokratyczna jest możliwość dokooptowania członków na wakuujące miejsca w organach kolegialnych. Ogranicza to wpływ członków na wybór organów partii. Stwarza możliwość zasiadania we władzach partii osoby, która mogła przegrać w wyborach, ale została do składu organu dokooptowana. Nie przewiduje się kooptacji w SLD i Zielonych. W pozostałych partiach przewiduje się możliwość dokooptowania, między innymi członków rad na poziomie krajowym. W PiS i SP w liczbie nie większej niż 10%, w PSL do 20%, w Prawicy RP nie więcej niż 30%, w Ruchu do 40% składu rady, a w PPP aż do połowy statutowej

⁸ J. Kornaś, *Przesłanki kryzysu i dekompozycji Sojuszu Lewicy Demokratycznej w: Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, J. Kornaś (red.), Kielce 2005, s. 181–182.

liczby członków Krajowej Komisji Koordynacyjnej.

Porównując zakres kompetencji kongresów i zjazdów partyjnych, można zauważyć zmniejszanie się ich roli w kreowaniu działających pomiędzy ich obradami rad. O ile w latach dziewięćdziesiątych w większości partii kongresy wyłaniały w wyborach większość członków rad, to obecnie zaczyna pojawiać się tendencja do oparcia ich składu na przedstawicielach regionów lub osobach sprawujących funkcje. Wtedy to członków rady nie wybierają delegaci na kongres, lecz członkowie władz regionalnych w proporcji uzależnionej od liczby członków partii na danym obszarze.

WYBÓR I WZMOCNIENIE POZYCJI LIDERA

Przy wyborach lidera partii często nie tyle argumenty merytoryczne przemawiają za określoną kandydaturą, ile umiejętność zjednania sobie poparcia delegatów i zorganizowania grupy poparcia dla kandydata⁹. Do rywalizacji między różnymi siłami wewnątrz partii dochodzi często na niższych szczeblach. Na poziomie krajowym jest to zjawisko rzadkie. Tutaj znaczenie ma pozycja aktualnego lidera wynikająca z szacunku, przekonania o jego charyzmie, jaką się cieszy w partii, jak również określone w statucie kompetencje.

Ważne jest, kto ma prawo kandydować, kto wybiera i zatwierdza kandydatów oraz na jakim poziomie dokonuje się wyboru¹⁰. Wybór lidera w wyborach bezpośrednich jest uważany za zwieńczenie procesu demokratyzacji. Od jego wyboru jedynie przez grupę parlamentarną w kierunku włączenia w ten proces szerokich mas członków czy sympatyków¹¹. Przy analizie otwartości i ograniczenia wyboru przywództwa stawia się na dwóch przeciwstawnych biegunach z jednej strony metodę w którym jeden, lub niewielka grupa osób „namaszcza” przywódcę, z drugiej gdy jest on wybierany przez wszystkich zwolenników partii w powszechnym głosowaniu¹². Wybory bezpośrednie, o ile są tajne, uniemożliwiają działanie „spółdzielni”¹³.

W Polsce partie stosujące system wyborów bezpośrednich należą do wyjątków. Partią, która wprowadziła pierwsza wybór bezpośredni lidera w 2004 r., była Socjaldemokracja Polska. W 2012 r. możliwość takiego wyboru wprowadzono w SLD, o czym decyduje Rada Krajowa. W PO w prowadzono wybór lidera w powszechnym głosowaniu wszystkich członków partii w 2013 r. W większości polskich partii politycznych wybór przywódcy leży w gestii kongresu, konwencji lub zjazdu. Nie ogranicza się liczby kandydatów. Tylko w PSL istnieje obowiązek wyboru z co najmniej dwóch kandydatów. Odrębny przypadek stanowi wybór lidera partii w KNP. Wyboru dokonuje konwentykiel, w którego skład wchodzi członkowie – sygnatariusze. Jest to inny rodzaj członkostwa od zwyczajnych. Oprócz członków będących sygnatariuszami w momencie rejestracji partii mogą nimi zostać członkowie zwyczajni

⁹ L. Ślepowroński, *Socjalizacja polityczna a idealny kandydat na lidera partyjnego w: Partie polityczne – przywództwo partyjne*, red. J. Sielski, M. Czerwiński, Toruń 2008, s. 61.

¹⁰ G. Rahan, R.Y. Hazan, *Candidate selection methods. An analytical framework*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 298.

¹¹ L. LeDuc, *Democratizing Party Leadership Selection*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 324 – 326.

¹² W. Cross, A. Blais, *Who selects the party leader?*, „Party Politics” 2012, Vol. 18, No. 2, s. 129.

¹³ RAV, *W SdPL głosują pocztą*, „Gazeta Wyborcza”, 22–23.04.2006.

dokooptowani przez straż (kandydatów do tego organu zgłasza konwentykier, a wybiera konwent partii). Decyzja co do wyboru lidera pozostaje zatem domeną wąskiej grupy członków.

W PSL istnieje możliwość odwołania i powołania prezesa przez radę naczelną w okresach między kongresami. Przyczyny, dla których rada naczelna mogłaby odwołać lidera partii, nie są wyraźnie sprecyzowane. Takie kompetencje i sposób wyboru członków rady osłabiają pozycję lidera, zwłaszcza, że rozdziela się funkcję lidera partii od przewodniczącego rady.

W partiach najczęściej nie precyzuje się, kto ma prawo zgłaszać kandydatów w wyborach lidera. Najczęściej może to być każdy delegat na kongres lub członek partii. Wyjątkiem jest PSL, gdzie prawo takie ma komisja wyborcza kongresu lub grupa co najmniej pięćdziesięciu delegatów¹⁴. W przypadku wyborów bezpośrednich w SLD zgłosić kandydata może każdy członek, natomiast w PO kandydat musi uzyskać poparcie przynajmniej dziesięciu członków rady krajowej partii¹⁵.

Można podzielić partie na takie, w których doszło do rzeczywistej rywalizacji o przywództwo, i takie, w których to jak dotąd nie miało miejsca. W wielu przypadkach rywalizacja miała charakter pozorny. Mimo większej liczby kandydatów wiadomo było, który zdobędzie wymaganą większość głosów. Do rywalizacji dochodziło wielokrotnie w PSL i SLD, raz w PO, lecz pokonany przeciwnik opuścił partię, nie doszło do niej w PiS. Jest rzeczą zrozumiałą, że cieszący się popularnością lider, pod którego przywództwem partia odnosi sukcesy, jest ponownie wybierany na tę funkcję. Utrzymują jednak swoją pozycję liderzy, których formacja doznaje kolejnych porażek. Nie powoduje to zmian personalnych, a nawet prób takich zmian. Jak zauważa Maciej Hartliński, „przegrane wybory nie są ewidentną przesłanką do zmiany przywództwa”¹⁶. Zmiana nie musi być dla partii korzystna. Nie ma jednak prób takich zmian. W polskich partiach często brakuje wewnątrzpartyjnych wyborach większej liczby kontrkandydatów wobec lidera. Przyczyną może być jego statutowy zakres władzy w partii.

W polskich partiach można zaobserwować ewolucję przywództwa w kierunku jego wzmocnienia, scentralizowania władzy w ręku lidera lub wąskiej grupy kierownictwa. Ważny jest formalny zakres władzy lidera. Jeżeli prezes czy przewodniczący ma szeroki zakres własnych kompetencji w istotnych dla partii sprawach, często dotyczących obsady partyjnych stanowisk czy miejsc na listach wyborczych, to będzie miał możliwość narzucenia swojej decyzji. Ograniczone kompetencje lidera utrudniają mu forsowanie swoich rozwiązań, jest zmuszony do konsultacji i ustalania decyzji lub szukania dla nich poparcia wśród członków innych, najczęściej kolegialnych organów. Badane partie można podzielić na trzy grupy. W pierwszej lider nie ma wyodrębnionych lub ma niewielkie kompetencje własne, jego rola sprowadza się do reprezentacji i prowadzenia obrad władz kolegialnych (SLD, Zieloni). Do drugiej grupy zaliczyć można partie, w których lider jest organem, władzą, ma własny zakres kompetencji jednak są one ograniczone (PSL, Ruch). W trzeciej, najliczniej reprezentowanej grupie, mieszczą się partie, w których lider jest jedną z władz krajowych o wyraźnie wyodrębnionych szerokich kompetencjach (PO, PiS, SP, PPP, KNP i Prawica RP).

¹⁴ Statut PSL..., Art. 63, pkt. 2.

¹⁵ Statut PO..., § 56, pkt. 2.

¹⁶ M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w kontekście współczesnych badań nad partiami politycznymi. Przegląd badań publikowanych w „Party Politics” w latach 1995–2010*, w: *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, M. Winclawska (red.), Toruń 2013, s. 98.

We wszystkich formacjach lider jest jedynym lub jednym z organów reprezentujących partię na zewnątrz, zwołuje obrady krajowego organu wykonawczego partii i krajowego organu uchwałodawczego (z wyjątkiem PSL), obradujących między zjazdami czy konwencjami. W przypadku PO, PiS, i Ruchu to lider zwołuje partyjny kongres czy zjazd będący najważniejszą władzą w partii.

Istotne są te kompetencje, które dają możliwość przywódcy oddziaływania na decyzje innych władz partyjnych czy członków. Część z tych kompetencji może budzić zastrzeżenia co do ich demokratyczności. Na przykład zwraca uwagę 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 Partii Zielonych. Pozostałe partie można podzielić na takie, w których lider ma takie prawo, jednak jest one ograniczone, oraz na takie, w których wniosek lidera jest potrzebny w kluczowych dla partii decyzjach. Do pierwszej grupy można zaliczyć PSL i SLD. Druga grupa obejmuje wszystkie pozostałe badane formacje. Ten zakres kompetencji liderów ma przede wszystkim znaczenie w realizacji praw członków i zasad wewnętrznej demokracji. W partiach wszystkim członkom przysługuje prawo wybierania i bycia wybranym na stanowiska czy do władz partii¹⁷. Gwarantuje się członkom równość praw. Jednocześnie wyłączność decyzji o wskazaniu kandydatury uzależnia to prawo od woli lidera. Dotyczy to często najważniejszych stanowisk. Na przykład w partiach, 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 RP, PPP na wniosek liderów określone władze partii, najczęściej kolegialne władze uchwałodawcze lub wykonawcze szczebla krajowego, mogą decydować o likwidacji struktur terytorialnych na danym obszarze, mieście, gminie, powiecie czy województwie. Oczywiście nie sam lider podejmuje taką decyzję, jednak bez jego woli nie można jej podjąć. Na wniosek lidera podejmuje się decyzje o kooptacji nowych członków do władz kolegialnych partii w PiS, Prawicy RP i PPP.

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. W PiS to prezes przedkłada do akceptacji kandydatów w wyborach parlamentarnych.

Wyraźnie widoczne są tu szerokie kompetencje lidera PiS. Prezes PiS jest obok kongresu, rady politycznej i komitetu politycznego zaliczany do władz naczelnych partii¹⁸. Kieruje bieżącą działalnością partii i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes PiS kieruje pracami klubu

¹⁷ Na przykład w PiS członek partii ma prawo „wybierania i bycia wybranym, powoływanym bądź dokoopowanym w skład organów PiS”, Statut PiS..., Rozdział V Prawa i obowiązki członków Art. 9, pkt. 1, ust. 1; czynne i bierne prawo wyborcze zapewniają członkom statuty PO, PPP, Ruchu, SP, Prawicy RP, Statut PPP... Art. 13; Statut Twojego Ruchu..., § 6; Statut Solidarnej Polski..., Art. 15, pkt 1.; Statut Prawicy RP..., § 9, pkt. 1 a), Statut PO..., § 6, pkt 2 i 3.

¹⁸ Statut PiS..., Art. 11.

parlamentarnego „za pośrednictwem” jego przewodniczącego. Prezes PiS wchodzi w skład, zwołuje i prowadzi obrady rady politycznej, która jest najwyższą władzą uchwałodawczą PiS w okresach pomiędzy posiedzeniami kongresu. Rada polityczna na wniosek prezesa ma prawo dokooptować nowych członków. Prezes podpisuje uchwały rady politycznej, potwierdzając w ten sposób ich ważność¹⁹, ma uprawnienia do podjęcia decyzji „w sprawach nie cierpiących 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.

Wiele z kompetencji rady politycznej wykonywanych jest na wniosek prezesa, jak na przykład wybór i odwołanie sekretarza rady, wiceprezesów PiS, przewodniczącego komitetu wykonawczego, skarbnika PiS, członków komitetu politycznego, przewodniczącego komisji etyki PiS i jej członków, a także uchwalanie regulaminów czy wytycznych dla innych organów partii²⁰. Komitet Polityczny na wniosek prezesa dokonuje wiążącej wykładni statutu, ma prawo ingerować w działalność terytorialnych struktur partii. Może rozwiązywać i stworzyć organizację regionalną czy terenową, zawiesić, powołać i odwołać osoby stojące na ich czele.

Wpływ na demokratyczny przebieg procedur, a zwłaszcza zmianę przywództwa, może mieć lider o silnej pozycji formalnej w partii. Wystąpienie w wyborach przeciwko liderowi wiąże się z ryzykiem, gdyż wybór czy nominacja na różne stanowiska często jest zależne od woli przywódcy. W przypadku przegranej kontrkandydat może nie uzyskać innego istotnego w partii stanowiska. Dlatego często przyszedł lider znany jest już przed wyborem, jeżeli nie ma silnego, popieranego przez znaczną grupę wpływowych członków przeciwnika²¹. W przypadku szerokich kompetencji lidera statut jest nie tylko obowiązkowym dokumentem regulującym relacje w strukturze organizacyjnej partii, pełni także ważną rolę dla samego lidera. Jest jego narzędziem do sprawowania władzy w partii.

WŁADZE WOBEC CZŁONKÓW PARTII

Zarówno przyjęcie członka, jak i utrata członkostwa powinny być zgodne z zasadami demokracji²². Warunkiem uzyskania członkostwa jest spełnienie określonych wymagań, których wykaz partie umieszczają w statutach. We wszystkich partiach stosuje się zasadę obowiązku złożenia pisemnej deklaracji. 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, KNP), centralnym (PPP). W przypadku PiS, PSL, Ruchu i Prawicy RP wymaga się od kandydata uzyskania rekomendacji przynajmniej dwóch członków partii, w SLD jednego.

¹⁹ Podobnie w SP podpis prezesa lub upoważnionego przez niego wiceprezesa decyduje o ważności uchwał podjętych przez Zarząd Główny partii, Statut Solidarnej Polski... Art. 34, pkt.3.

²⁰ Statut PiS..., Art. 17.

²¹ K. Sobolewska-Mysłik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 157.

²² T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010, s. 75–76.

Odwołanie od decyzji odmownej o przyjęciu kandydaci mogą składać albo do sądów partyjnych (SLD), albo do władz wyższego poziomu (PO do zarządu regionu, SP do zarządu głównego, Ruch do zarządu 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).

Wobec członków partii stosuje się różnorodne kary od ostrzeżenia aż do wykluczenia. Wszelkie formy karania 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 te rodzaje kar, które prowadzą do wyeliminowania danej osoby z partii. Kara wykluczenia obowiązuje we wszystkich badanych partiach, jednak różne organy partii mogą taką karę nakładać. W przypadku SLD i Ruchu kary mogą nakładać wyłącznie sądy partyjne. W innych formacjach prawo takie mają też krajowe kolegiałne władze wykonawcze. W partiach z reguły istnieje możliwość odwołania się od decyzji wykluczonego członka do sądów partyjnych lub władz wyższego szczebla.

Głównym powodem karania członków jest naruszenie zasad statutu, jednak partie wprowadzają w statucie przyczyny często niejasne, umożliwiające szeroką interpretację, np. sprzeniewierzenie się celom lub działanie na szkodę partii. Jest zatem istotne, jaki organ dokonuje interpretacji zapisów statutu. W niektórych partiach takie kompetencje są powierzone krajowym sądom partyjnym (SLD, Zieloni, PPP), ale w innych krajowym kolegiałnym 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 danego członka partii za ich naruszenie.

Zawieszenie w prawach członka partii może nastąpić decyzją lidera. Okres tak nałożonej kary może być określony lub też nieokreślony. Na przykład prezes PiS może zawiesić członka partii postanowieniem, jak to określa statut, „w związku z uzasadnionym przypuszczeniem, iż naraził on dobre imię lub działał na szkodę PiS”²³. Lider SLD ma prawo zawiesić członka w prawach, na wyraźnie określony czas, jednego miesiąca, ale w PiS terminu tego się nie precyzuje. Zawieszenie może trwać „do czasu rozpoznania sprawy przez sąd partyjny” lub „do wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną zawieszenia”²⁴. Na wniosek prezesa komitet polityczny PiS może „w przypadku rażącego naruszenia zasad statutowych i obowiązków członka PiS uniemożliwiającego lub zagrażającego realizacji celów programowych lub linii politycznej PiS” (...) podjąć uchwałę o wykluczeniu członka z PiS albo o zakazie pełnienia przez niego funkcji we władzach PiS przez okres od 6 miesięcy do 2 lat. Taka osoba może odwołać się do koleżeńkiego sądu dyscyplinarnego którego decyzja jest ostateczna²⁵. Postępowanie dyscyplinarne wobec członka PiS wszczyna rzecznik dyscyplinarny na wniosek między innymi prezesa PiS²⁶.

²³ Statut PiS..., Art. 7.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, Art. 41.

²⁶ *Ibidem*, Art. 42.

PODSUMOWANIE

Partie w zasadzie spełniają ogólne wymogi dotyczące kształtowania swoich struktur na podstawie zasad demokratycznych. Prawo powinno jednak chronić demokratyczności zasad wyboru i relacji między organami partii oraz zasadę równości praw wszystkich członków.

Obecne zmiany w strukturach partii nie wskazują na wolę likwidacji tych elementów, które budzą wątpliwości co do ich demokratycznego charakteru. Utrzymuje się lub rozszerzeniu ulega obecność we władzach osób, które nie przeszły drogi wewnętrznych wyborów. Rozbudowują się kompetencje liderów partyjnych, a kontrola ich działań jest ograniczana. Nie ulegają zmianom procedury przeprowadzenia wyborów. Regulaminy czy statuty nie regulują szczegółowo ich zasad pod względem zapewnienia tajności.

Należałoby wyeliminować możliwość obsadzania stanowisk we władzach partyjnych w drodze kooptacji. Każda władza powinna pochodzić z bezpośrednich lub pośrednich wyborów. Nie wydaje się możliwe narzucenia określonej formy wyborów, podobnie jak niemożliwe jest wyeliminowanie zjawiska tworzenia „spółdzielni”. Możliwe jest precyzyjne ustawowe uregulowanie obowiązku zapewnienia tajności przeprowadzanych wyborów, co z kolei ograniczyłoby możliwości ich kontrolowania. Ograniczenie władzy liderów partyjnych wydaje się mało prawdopodobne. Jednak można zmienić te prawa, które kolidują z prawami członków partii i zasadami wewnętrznej demokracji. Na przykład usunięcie wyłączności prawa liderów do zgłaszania kandydatów i zapewnienie tego prawa każdemu członkowi partii.

BIBLIOGRAFIA

DOKUMENTY

- Statut Partii Zieloni, ze zmianami przyjętymi przez VII Kongres Partii Zieloni w dniach 2–3.03.2013 r.
Statut Prawicy Rzeczypospolitej, <http://www.prawicarzeczypospolitej.org/> (dostęp: 12.01.2012).
Statut Polskiej Partii Pracy przyjęty w grudniu 2005 r.
Statut Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobry stan na dzień 16 października 2012 r.
Statut Polskiego Stronnictwa Ludowego obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8 listopada 2008 r.
Statut Prawa i Sprawiedliwości przyjęty podczas IV Kongresu PiS w dniu 29 czerwca 2013 r.
Statut Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity obowiązujący na dzień 29 czerwca 2013 r.
Statut Sojuszu Lewicy Demokratycznej ze zmianami uchwalonymi na V Kongresie SLD w dniu 28 kwietnia 2012 r.
Statut partii Twój Ruch ze zmianami przyjętymi przez Kongres partii w dniu 5 października 2013 r.
Statut Kongresu Nowej Prawicy, tekst jednolity, uchwała Zarządu KNP z dnia 6 listopada 2013 r.

OPRACOWANIA

- Bichta T., *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010.
Chmaj M., *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej w: O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.

- Cross W., Blais A., *Who selects the party leader?*, „Party Politics”, Vol. 18, No. 2, 2012.
- Flis J., *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej*, w: *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.
- Hartliński M., *Przywódstwo partyjne w kontekście współczesnych badań nad partiami politycznymi. Przegląd badań publikowanych w „Party Politics” w latach 1995–2010 w: Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, red. M. Winclawska, Toruń 2013.
- Kornaś J., *Przesłanki kryzysu i dekompozycji Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, w: *Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, red. J. Kornaś, Kielce 2005.
- LeDuc L., *Democratizing Party Leadership Selection*, „Party Politics”, Vol. 7, No. 3, 2001.
- Rahan G., Hazan R.Y., *Candidate selection methods. An analytical framework*, „Party Politics”, Vol. 7, No. 3, 2001.
- Sobolewska-Myślik K., Kosowska-Gąstoł B., Borowiec P., *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010.
- Sokół W., *Funkcje partii politycznych w: Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii praktyki politycznej*, Lublin 2003.
- Ślepowroński L., *Socjalizacja polityczna a idealny kandydat na lidera partyjnego w: Partie polityczne – przywództwo partyjne*, red. J. Sielski, M. Czerwiński, Toruń 2008.

DEMOCRACY IN THE STRUCTURES OF POLISH POLITICAL PARTIES

The article analyzes the application of democratic principles in the structures of Polish political parties. The author of the article discusses the issues of leadership competition, creation of informal groups in the party elections, members disciplining and leaders force 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.

