

# Tomasz Bichta

---

## Proces decyzyjny w partiach politycznych w Polsce na przykładzie wybranych ugrupowań parlamentarnych działających po 1989 roku

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 15/2, 143-155

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wydział Politologii UMCS

TOMASZ BICHTA

*Proces decyzyjny w partiach politycznych w Polsce  
na przykładzie wybranych ugrupowań parlamentarnych  
działających po 1989 roku.*

---

Taking decisions within selected political parties acting in Poland after 1989

Decydowanie polityczne jest to postępowanie jednostki lub grupy, zmierzające do wyboru celu działania lub środków jego realizacji. To proces podejmowania decyzji politycznych. Na proces decyzyjny składa się kilka faz działania. Po pierwsze, musi zaistnieć określona sytuacja decyzyjna, a więc musi pojawić się problem, który można rozwiązać przynajmniej na dwa sposoby.<sup>1</sup> Po drugie, należy podjąć decyzję, dokonać wyboru sposobu postępowania, a przez to określić polityczny cel działania i rodzaj potrzeb, które ma ono spełniać. Po trzecie, należy dokonać wykonania podjętej decyzji. Proces decyzyjny można rozpatrywać w wielu kontekstach. Może to być ujęcie prezentowane przez Z. J. Pietrasia, który wyodrębnił cztery poziomy procesu podejmowania decyzji politycznych:

1. społeczny, kiedy decyzja jest efektem interakcji małych i wielkich grup społecznych;
2. organizacyjny, charakterystyczny dla funkcjonowania organizacji politycznych i podejmowania decyzji przez ośrodek polityczny;
3. racjonalny, który uwzględnia czynniki świadomego i racjonalnego przetwarzania sytuacji politycznej przez podmiot podejmujący decyzję;

---

<sup>1</sup> Por. A. Bodnar, *Sytuacja polityczna jako kategoria analityczna*, Warszawa 1988, s. 6–7 oraz Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000, s. 61–68.

4. emocjonalno-osobowościowy, związany z najczęściej nieuświadomionym, emocjonalnym podejściem do podejmowanych decyzji.<sup>2</sup>

Można również uprościć tę typologię i zwrócić uwagę jedynie na stopień sformalizowania działań politycznych związanych z podejmowaniem decyzji. Wtedy należy przyjąć podział na proces decyzyjny sformalizowany i niesformalizowany. W pierwszym przypadku, wszystkie fazy procesu są dokładnie określone przez reguły formalne. Najczęściej mamy z nim do czynienia podczas podejmowania decyzji grupowych, na przykład w procesie ustawodawczym. W drugim, jedyną regułą jest wskazanie podmiotu podejmującego decyzję. Trzeba również dodać, że powyższe schematy stanowią jedynie ujęcie modelowe. W rzeczywistości może dojść do wymieszania się typów i jednoczesnego występowania wielu etapów.

W kontekście przedmiotu naszych rozważań największe znaczenie będzie miał organizacyjny poziom procesu decyzyjnego w ujęciu Z. J. Pietrasia. W przypadku organizacji, a zatem również i partii politycznych, proces polityczny będzie się składał z następujących faz<sup>3</sup>:

- ♦ rozpoznanie i zdiagnozowanie problemu oraz analiza przewidywanych następstw podjętej decyzji politycznej;
- ♦ podjęcie decyzji w zgodzie z wymogami proceduralnymi<sup>4</sup>;
- ♦ implementacja decyzji politycznej, która obejmuje wszystkie działania podjęte w celu realizacji decyzji, a także ich kontrolę.<sup>5</sup>

Procesy decyzyjne zachodzące w partiach politycznych podlegają różnego rodzaju ograniczeniom. Wynika to zwykle z ich sformalizowanego charakteru. Członkowie partii podejmujący decyzję są ograniczeni nie tylko normami prawa regulującymi ten proces, ale działają również w ramach pewnych struktur organizacyjnych. Nie mogą zatem podejmować decyzji w sposób zupełnie dowolny. Dzieje się tak dlatego, że współczesna demokracja kładzie duży nacisk na decydowanie grupowe w oparciu o procedury demokratyczne. Poza tym cały proces decyzyjny podlega kontroli ze strony organizacji, w ramach której zapadają decyzje, a w szczególnych przypadkach także specjal-

<sup>2</sup> Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne...*, s. 97.

<sup>3</sup> Oczywiście i w tym przypadku możliwe jest wyodrębnienie innych lub bardziej szczegółowych etapów procesu politycznego, jednak po analizie pomysłów kilku autorów wydaje się, iż dla naszych wystarczająca jest właśnie przedstawiona, chociaż może nieco ogólna charakterystyka procesu decyzyjnego w kontekście partii politycznych. Por. Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 111–115.

<sup>4</sup> W procesie politycznym sformalizowanym, procedury, jakimi obwarowane jest podjęcie decyzji nie dotyczą tylko tego aktu, jego trybu czy kompetencji podmiotu podejmującego decyzję. Obejmują także prawne możliwości zakwestionowania podjętej już decyzji.

<sup>5</sup> Kontrola może być dokonywana zarówno przez podmiot, który decyzję podjął, jak i przez specjalnie do tego celu powołany organ.

nych organów powołanych przez państwo do nadzorowania określonych sfer aktywności partii.

Organizacja, to najprościej rzecz ujmując system składający się elementów. Do powiązania tych elementów niezbędna jest struktura wewnętrzna, a jej najważniejszą częścią jest ośrodek kierowniczy, pełniący rolę ośrodka decyzyjnego. Decyzje są jednak kształtowane przez całe otoczenie organizacyjne ośrodka. Szczególnie jest to widoczne w partiach, gdzie najważniejsze decyzje podejmowane są przez władze uchwałodawcze, składające się z delegatów pochodzących z różnych stopni organizacyjnych.

Z. J. Pietraś pisze o trzech typach relacji między ośrodkiem decyzyjnym, a jego otoczeniem. Wyodrębnia całkowitą jednolitość ośrodka decyzyjnego, kiedy nie jest on zdolny do dostrzegania bodźców wpływających z otoczenia, ale dąży do całkowitej centralizacji i dominacji nad środowiskiem. Decydenci uzurpują sobie prawo do całkowitej nieomyślności i wymagają posłuszeństwa od podlegających im jednostek. Drugi typ zakłada całkowitą różnorodność ośrodka decyzyjnego. Jest on maksymalnie zdecentralizowany, przez co niezdolny do działań zmieniających rzeczywistość. Struktury organizacyjne i prawne są negowane, odrzucane są wszystkie ograniczenia, a siłą napędową jednostek stają się ich partykularne interesy. Trzeci typ, zdaniem Pietrasia idealny, występuje wówczas, gdy ośrodek decyzyjny jest niezbędnie różnorodny.<sup>6</sup> Można powiedzieć, że w takim systemie decyzje polityczne stanowią efekt pewnego rodzaju przetargu, gdyż „z jednej strony zachowuje on swoją tożsamość, zdolność decydowania i działania, ale, z drugiej strony, jest zdolny do odbierania bodźców i adaptowania się do zmiany środowiskowej”.<sup>7</sup> Powyższe typy ośrodków decyzyjnych stosowane są zwykle w odniesieniu do państw i systemów politycznych, ale uwzględniając specyfikę partii politycznych można je odnieść do decyzji podejmowanych przez wąskie grono partyjne lub przywódców ugrupowań.

W związku z naszymi rozważaniami, warto zwrócić uwagę na pojęcie samej decyzji politycznej. Jej podjęcie stanowi główną fazę procesu decyzyjnego, ale jej niepodjęcie, czyli przerwanie procesu decyzyjnego na którymkolwiek z jego etapów, również ma znaczenie w procesach politycznych. Powstaje wówczas nie-decyzja polityczna, czyli akt nielosowego wyboru zaniechania politycznego.

---

<sup>6</sup> Warto zwrócić uwagę na modele tego typu procesu decyzyjnego przedstawione przez G. Allisona i A. George'a. Opracowali oni model procesu organizacyjnego, model polityki biurokratycznej i model adwokacki. Wszystkie one opisują warianty systemu niezbędnie różnorodnego. Zob. szerzej: Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 121–122 oraz A. Pawłowska, *Władza polityczna u schyłku wieku*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki*, L.W. Zacher (red.), Lublin 1996, s. 14–20.

<sup>7</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 120. Por. M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 1993, s. 83–96.

Według definicji zawartych w *Encyklopedii politologii*<sup>8</sup>, decyzja polityczna to świadomy akt nielosowego wyboru działania lub zaniechania politycznego, dokonywany przez ośrodek decyzyjny. Decyzje polityczne określają cele działania i środki realizacji interesów podmiotów decyzyjnych. Podejmuje się je w każdych warunkach, zarówno kooperacji, jak i konfliktu. Decyzje są efektem dążeń podmiotów politycznych do osiągnięcia ich celów i zaspokojenia potrzeb. Bardzo ważna w przypadku decyzji politycznych jest ich akceptacja. Wydaje się oczywiste, że decyzje podejmowane w ośrodku decyzyjnym mogą budzić różne reakcje w społeczeństwie. Aby zapobiec sytuacji, w której podjęcie określonej decyzji wzbudzi opór lub obojętność podległych podmiotowi decyzyjnemu grup, muszą zostać spełnione trzy następujące warunki:

- ♦ grupa zainteresowana decyzją musi mieć możliwość zapoznania się z oceną sytuacji decyzyjnej, która została dokonana przez podmiot decyzyjny;
- ♦ członkom grupy powinno się odtworzyć warianty decyzji możliwych do podjęcia w danej sytuacji oraz muszą oni zaakceptować tę podjętą przez ośrodek decyzyjny;
- ♦ grupa musi odtworzyć relacje preferencji podmiotu decyzyjnego oraz zaaprobować te preferencje.<sup>9</sup>

Współcześnie prowadzi się także badania sondażowe badające opinie zainteresowanych środowisk, które następnie są uwzględniane w procesie podejmowania decyzji.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje bardzo wiele typologii decyzji politycznych. Dość powiedzieć, że kryteriów ich klasyfikacji jest kilkaset. Jest to o tyle zrozumiałe, że decyzje polityczne stanowią bardzo zróżnicowaną wewnątrznie kategorię. Najważniejsze kryteria podziału decyzji politycznych to:

- ♦ kryterium podmiotowe;
- ♦ kryterium rangi i charakteru;
- ♦ kryterium adresata decyzji;
- ♦ kryterium relacji między podmiotem decyzyjnym a adresatem decyzji;
- ♦ kryterium czasu decyzyjnego;
- ♦ kryterium związku z potrzebami społeczeństwa;
- ♦ kryterium implementacji.

Według kryterium podmiotowego decyzje można podzielić na: jednoosobowe, grupowe i zbiorowe, według kryterium rangi i charakteru na: decyzje strategiczne (perspektywiczne), decyzje bieżące (taktyczne) i decyzje opera-

---

<sup>8</sup> Hasła dotyczące teorii decyzyjnej (między innymi decyzja polityczna, typologia decyzji politycznych, implementacja decyzji politycznych oraz proces polityczny). Zob. *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, t. 1, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Kraków 1999, s. 58–65.

<sup>9</sup> O. Cetwiński, *Warunki społecznego poczucia identyfikacji z decyzjami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 2, s. 134–137.

tywne (doraźne).<sup>10</sup> Z kolei ze względu na adresata decyzji można wyróżnić: decyzje ogólnospołeczne, które odnoszą się do całego społeczeństwa, decyzje skierowane do wielkich grup społecznych i decyzje indywidualne, kierowane do jednostek. Przykładem tych ostatnich może być decyzja o przyjęciu w poczet członków partii politycznej. Kryterium relacji między podmiotem decyzyjnym i adresatem decyzji dzieli decyzje na władcze, dyrektywne (decyzja o zawarciu koalicji partyjnej) i subordynacyjne<sup>11</sup> (podporządkowanie się organizacji afiliowanej decyzji władz partii). Na podstawie kryterium czasu decyzyjnego wyróżnia się decyzje, które muszą być podjęte natychmiast oraz takie, które można odłożyć w czasie.<sup>12</sup> Decyzje przyczynowe (podejmuje się je, by zaspokoić potrzeby społeczne), decyzje celowościowe (motywy takiej decyzji jest chęć oddziaływania na społeczeństwo z punktu widzenia przyjętych celów) to podział oparty na kryterium związku z potrzebami społeczeństwa. Z kolei ostatnie kryterium – implementacji dzieli decyzje na rzeczywiste, symboliczne i nonsensowne i pozorne.<sup>13</sup>

Ostatnią fazą procesu decyzyjnego jest implementacja decyzji politycznych, czyli proces urzeczywistnienia decyzji za pomocą określonych metod i środków. Każda decyzja polityczna jest podejmowana po to, by zrealizować jakiś cel. Sam akt podjęcia decyzji nie stanowi jej implementacji. Dopiero to, co po nim następuje, prowadzi do urzeczywistnienia decyzji. W przypadku decyzji podejmowanych w partiach, wprowadzeniem decyzji w życie zajmują się upoważnione do tego organy wykonawcze partii. Tym samym wykonawcy decyzji stają się równocześnie jej współtwórcami, bo do adresata dociera ona w formie działań wykonawczych. Warto w tym miejscu wspomnieć o głównej zasadzie, jaką kieruje się aparat wykonawczy w procesie urzeczywistniania decyzji. Chodzi o koncepcję sformułowaną przez H. Simona, znaną jako *bounded rationality*.<sup>14</sup> Mówi ona, że „aparat wykonawczy podejmuje decyzje, poszukując rozwiązań satysfakcjonujących, a nieoptymalizujących i działa na podstawie zasady ograniczonej racjonalności”.<sup>15</sup> Od wykonania decyzji politycznej w dużej mierze zależy jej trafność. Poza wiedzą decydenta, jest to naj-

<sup>10</sup> Zob. szerzej: H. Komarnicki, *Decyzje polityczne i proces decyzyjny*, [w:] *Wprowadzenie do nauki...*, s. 296–297.

<sup>11</sup> Zob. *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, t. 1, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Kraków 1999, s. 60.

<sup>12</sup> Zob. szerzej: Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 136–137.

<sup>13</sup> Por. H. Komarnicki, *op. cit.*, s. 296; Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 138 i G. Gustafsson, *Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power*, „Policy Studies” 1983, vol. 15, s. 275–279.

<sup>14</sup> W 1978 roku Herbert Simon został laureatem Nagrody Nobla, którą otrzymał za sformułowanie tej koncepcji.

<sup>15</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 164. Por. H. Simon, *The Proverbs of Administration*, [w:] *Classics of Organization Theory*, J. Shafritz, S. Ott (red.), New York 2001.

ważniejszy czynnik podejmowania trafnych decyzji. Wykonanie musi być sprawne, monitorowane i kontrolowane na każdym etapie, a zdolność do korekcji niewłaściwych posunięć musi być jak najszybsza. Właściwie powinny być też ocenione skutki działań.

Poza wykonaniem decyzji bardzo ważną rolę pełni kontrola. Chodzi zarówno o kontrolowanie podejmowania decyzji, jak i jej implementacji. Współczesne organizacje polityczne zwracają wielką uwagę na kontrolę decyzji i działań dokonywanych przez swoje organy. Często powołuje się również określone organy zewnętrzne w celu kontrolowania lub nadzorowania jakiejś sfery działalności organizacji politycznych. Taka sytuacja dotyczy współczesnych partii politycznych, które w swojej strukturze znajdują miejsce dla organów kontrolnych, a z drugiej strony na przykład polityka finansowa partii podlega kontroli ze strony państwa.

Zarówno same procedury, jak i formy podejmowania decyzji w polskich ugrupowaniach politycznych charakteryzują się wieloma podobieństwami. Niezależnie od okresu działania partii, reprezentowanej opcji czy znaczenia na scenie politycznej, statuty większości ugrupowań zawierają szczegółowe unormowania dotyczące procesu decyzyjnego. Wyjątkiem jest Samoobrona RP, której dokumenty statutowe są dosyć ubogie w tego rodzaju treści.

W Ruchu Społecznym Akcja Wyborcza Solidarność decyzje władz uchwałodawczych, wykonawczych i kontrolnych wszystkich poziomów organizacyjnych, podejmowane były zwykłą większością głosów w drodze uchwały. Uchwała była ważna, jeśli w jej uchwaleniu uczestniczyła przynajmniej połowa uprawnionych do głosowania. Jednocześnie Statut partii dla uchwał Zgromadzenia Krajowego oraz Zarządu Krajowego<sup>16</sup>, zastrzegał możliwość zastosowania innego trybu, którego jednak nie precyzował.<sup>17</sup> Sąd Koleżeński funkcjonujący na poziomie krajowym wydawał orzeczenia w formie postanowień. Orzekał w składzie trzyosobowym lub w pełnym składzie.<sup>18</sup> Warto przypomnieć o możliwości trybu odwoławczego w przypadku odmowy przyjęcia w poczet członków partii lub odmowy przez zarząd regionalny rejestracji lub rozwiązania Koła (w tym przypadku odwołanie przysługiwało do Zarządu Krajowego, a jego decyzja jest ostateczna).

W Unii Wolności uchwały podejmowane były zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 członków uprawnionych do głosowania, chyba że

---

<sup>16</sup> Regulaminy wewnętrzne tych organów również nie wymieniają innych trybów uchwałodawczych niż ten, przedstawiony w statucie. Jedynie w Regulaminie Zarządu Krajowego mowa jest o sytuacji równowagi głosów w czasie głosowania. W takim przypadku decydujący jest głos przewodniczącego posiedzenia. Zob. Regulamin Zarządu Krajowego, § 12, pkt 3.

<sup>17</sup> Statut RS AWS, r. VI, § 51, pkt 1 i § 60, pkt 1.

<sup>18</sup> Od orzeczeń podejmowanych w składzie trzyosobowym przysługiwało odwołanie do Sądu Koleżeńskiego w pełnym składzie.

przepisy statutu stanowiły inaczej. Jeżeli do podjęcia uchwały wymagana była zwykła większość głosów, to uchwałę uważano za przyjętą, jeżeli liczba głosów oddanych za uchwałą była większa od liczby głosów oddanych przeciw. Jeżeli do podjęcia uchwały statut lub regulamin wymagał bezwzględnej większości głosów, to była ona przyjęta, jeżeli liczba głosów oddanych za uchwałą była większa niż suma głosów przeciw i wstrzymujących się.<sup>19</sup> Uchwały w UW były podejmowane w głosowaniu jawnym, chyba że głosowania tajnego żądała 1/3 członków danej władzy obecnych na posiedzeniu lub że zarządził je przewodniczący obrad.

W przypadku przystąpienia do Unii Wolności partii czy organizacji politycznych Kongres, na wniosek Zarządu, mógł podjąć bezwzględną większością głosów uchwałę o przyznaniu osobom deklaruującym wstąpienie do Unii Wolności praw członkowskich i mandatów delegatów.<sup>20</sup> Także Zarząd Unii bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków podejmował decyzję o zawieszeniu członka w jego prawach. Uchwała Rady Krajowej o kooptacji członków była również podejmowana bezwzględną większością głosów. Wiceprzewodniczący Unii powoływani byli na wniosek Przewodniczącego Unii przez Radę Krajową z jej grona bezwzględną większością głosów. W ten sam sposób Rada powoływała Sekretarza Generalnego, Skarbnika i pozostałych członków. Taka sama procedura obowiązywała na stopniach regionalnych. Rada Polityczna mogła podejmować uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków. Statut i jego zmiany były uchwalane przez Kongres Krajowy bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania. Uchwałę o rozwiązaniu Unii, połączeniu z inną partią i o przeznaczeniu majątku oraz powołaniu komisji likwidacyjnej Kongres Krajowy podejmował z kolei większością 2/3 głosów, także przy obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania.<sup>21</sup>

W Lidze Polskich Rodzin przewidziano taki sam podstawowy tryb podejmowania decyzji jak w RS AWS. Jednak w przypadku kwestii związanych z członkostwem przepisy są nieco bardziej skomplikowane. Decyzję o zawieszeniu lub wykluczeniu członka podejmuje Zarząd Główny w drodze uchwały, większością co najmniej 2/3 głosów. Uchwała wymaga zatwierdzenia przez Radę Polityczną również większością co najmniej 2/3 głosów. Od uchwały Zarządu Głównego partii, zawieszającej w prawach członka, zainteresowanemu przysługuje odwołanie do Głównej Komisji Rewizyjnej w ciągu 14 dni od dnia od jej doręczenia. W przypadku wyboru osoby pełniącej obowiązki

<sup>19</sup> Statut UW, r. I, § 5, pkt 5.

<sup>20</sup> *Ibid.*, r. II, § 11.

<sup>21</sup> *Ibid.*, r. V, § 53, pkt 1 oraz r. VI, § 54, § 56.



Prezesa Ligi, Rada Polityczna podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów.<sup>22</sup> Z kolei połączenie LPR z inną partią lub rozwiązanie partii może nastąpić w drodze uchwały Kongresu, podjętej większością co najmniej 3/4 głosów.<sup>23</sup>

Uchwały władz Prawa i Sprawiedliwości zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania<sup>24</sup>, chyba że przepisy wewnętrzne stanowią inaczej. Wyjątkowe procedury stosuje się w następujących przypadkach:

- ♦ uchwały w sprawach ustanowienia przedstawicielstwa partii za granicą, członkostwa PiS w organizacjach krajowych i międzynarodowych oraz w sprawie podejmowania współpracy z innymi partiami, na wniosek Zarządu Głównego podejmuje Rada Polityczna bezwzględną większością głosów<sup>25</sup>;

- ♦ uchwała lub zarządzenie władzy niższego stopnia mogą być uchylone, jeżeli naruszają przepisy wewnętrzne PiS<sup>26</sup>;

- ♦ Komitetowi Politycznemu z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa PiS przysługuje prawo weta do uchwał Zarządu Regionalnego o przyjęciu w poczet członków<sup>27</sup>;

- ♦ w przypadku odmowy członkostwa kandydatowi przysługuje odwołanie, które rozpatruje Komitet Polityczny. Jego decyzja jest ostateczna.<sup>28</sup> Odwołanie do Sądu Koleżeńskiego przysługuje natomiast w przypadku wydalenia członka lub podjęcia decyzji o zakazie pełnienia funkcji we władzach partii przez określony czas<sup>29</sup>;

- ♦ w wyjątkowych sytuacjach Rada Polityczna w drodze uchwały podjętej większością 2/3 głosów zwołuje obrady Kongresu partii<sup>30</sup>;

- ♦ Zarząd Główny może upoważnić Komitet Polityczny większością 2/3 głosów do podejmowania działań zastrzeżonych do jego wyłącznej kompetencji.<sup>31</sup>

<sup>22</sup> Statut LPR, r. IV, § 31, pkt 2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, r. VIII, § 103, 104.

<sup>24</sup> Jeżeli w Zjeździe Regionalnym, którego uczestnikami są wszyscy członkowie PiS z terenu działania organizacji regionalnej lub w Zebraniu Członków Komitetu albo w posiedzeniu Zarządu Regionalnego, w chwili otwarcia posiedzenia nie uczestniczy przynajmniej połowa osób uprawnionych, zebrani mogą podjąć uchwałę w sprawie prawomocności dalszych obrad przy obecności co najmniej 1/3 uprawnionych do głosowania albo uchwalić zamknięcie obrad. Zob. *ibid.*, r. I, art. 9, ust. 6.

<sup>25</sup> *Ibid.*, r. I, art. 3, ust. 2–4.

<sup>26</sup> *Ibid.*, r. I, art. 11, ust. 2.

<sup>27</sup> *Ibid.*, r. II, art. 14, ust. 7.

<sup>28</sup> *Ibid.*, r. II, art. 16.

<sup>29</sup> *Ibid.*, r. II, art. 28, ust. 4.

<sup>30</sup> *Ibid.*, r. III, art. 34, ust. 5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, r. III, art. 43, ust. 18.

W głosowaniach jawnych w przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego obradom. Członkom PiS przysługuje także odwołanie od orzeczeń sądu partyjnego na identycznych zasadach, jak miało to miejsce w RS AWS.

Statut Platformy Obywatelskiej stanowi, że

uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, chyba że inne przepisy statutu stanowią inaczej. Uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym, chyba że głosowania tajnego zażąda 1/3 członków danej władzy obecnych na posiedzeniu lub w przypadku gdy zarządzi je przewodniczący obrad. W głosowaniach jawnych, w przypadku równej liczby głosów za i przeciw, decyduje głos przewodniczącego obradom.<sup>32</sup>

Ponadto, Krajowa Konwencja PO wybiera przewodniczącego Platformy bezwzględną większością głosów, do Rady Krajowej należy uchwalanie i zmiana regulaminu Rady Krajowej bezwzględną większością głosów, a decyzja o wykluczeniu z Platformy i o zawieszeniu w prawach członka także zapada bezwzględną większością głosów.<sup>33</sup>

Statut Polskiego Stronnictwa Ludowego bardzo precyzyjnie opisuje procedury decyzyjne. Po pierwsze, określa, że do ważności uchwał organów partii niezbędna jest obecność przynajmniej połowy członków danego organu, uprawnionych do głosowania. Po drugie, artykuł 11 zawiera definicje większości względnej i bezwzględnej.<sup>34</sup> Większość bezwzględna zastrzeżona jest do wyborów i odwoływania najwyższych władz Stronnictwa, dla decyzji o połączeniu PSL z inną partią<sup>35</sup> oraz do wymierzania kar upomnienia lub nagany.<sup>36</sup> Natomiast decyzja Kongresu o samorozwiązaniu lub likwidacji partii zapada większością 3/4 głosów delegatów na Kongres.<sup>37</sup> Z kolei uchwała Rady Naczelnej o połączeniu z inną partią może wejść w życie, wówczas gdy zatwierdzi ją Kongres większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy delegatów.<sup>38</sup> Taką samą większością uchwalany jest statut ugrupowania oraz dokonywane są jego zmiany.

<sup>32</sup> Statut PO, r. I, § 2, pkt 3.

<sup>33</sup> Oprócz wymienionych przypadków innego niż podstawowy sposobu podejmowania uchwał, w PO stosuje się także losowanie. W sytuacji, gdy więcej niż jeden kandydat uzyska najmniejszą liczbę głosów konieczną do wyboru na członka Rady Krajowej, Krajowej Komisji Rewizyjnej lub Krajowego Sądu Koleżeńskiego, o obsadzeniu mandatu decyduje losowanie przeprowadzane przez komisję skrutacyjną Konwencji. Zob. *ibid.*, r. III, § 13, pkt 8.

<sup>34</sup> Statut PSL, r. III, art. 11, ust. 2.3.

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 60, ust. 3.

<sup>36</sup> *Ibid.*, art. 72, ust. 1.

<sup>37</sup> *Ibid.*, r. VIII, art. 88, ust. 1.

<sup>38</sup> *Ibid.*, art. 88, ust. 2.

Statut Samoobrony RP jest w kwestii procedur bardzo lakoniczny. Zapowiada jedynie uchwalenie zmian w Statucie większością 2/3 głosów, a w swoim ostatnim artykule stanowi, że „wszelkie uchwały zapadają zwykłą większością głosów”.<sup>39</sup>

W Sojuszu Lewicy Demokratycznej podstawową formą podejmowania decyzji jest głosowanie zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania.<sup>40</sup> Jest to zatem taka sama forma, jak w innych opisywanych partiach. Oczywiście, w przypadku ważniejszych decyzji Statut SLD przewiduje inne formy decydowania. Wotum zaufania dla władz partii udziela się bezwzględną większością głosów.<sup>41</sup> Rada Krajowa może postanowić, większością 2/3 głosów w głosowaniu jawnym, o zwołaniu Kongresu Nadzwyczajnego.<sup>42</sup> To samo dotyczy kompetencji rad wojewódzkich, powiatowych i gminnych. O połączeniu z inną partią oraz o rozwiązaniu SLD i zmianie statutu decyduje Kongres większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy delegatów uprawnionych do oddania głosu. Wyjątkową procedurą w dotychczas opisanych ugrupowaniach jest kompetencja Zarządu Krajowego partii do uchylania uchwał organów partii poziomu wojewódzkiego, które są sprzeczne ze statutem, programem partii lub uchwałami organów partii wyższego stopnia. Od uchwały Zarządu Krajowego przysługuje odwołanie do Krajowego Sądu Partyjnego.<sup>43</sup>

Władze Unii Pracy mogą podejmować uchwały tylko poprzez głosowanie więcej niż połowy członków tych władz (kworum).<sup>44</sup>

Uchwały są podejmowane zwykłą większością głosów, chyba że postanowienia statutu wymagają większości kwalifikowanej. Przy obliczaniu większości głosów wymaganej do podjęcia uchwały uwzględnia się tylko głosy oddane za i przeciwko uchwale (większość względna), chyba że postanowienia statutu wymagają większości bezwzględnej. Uchwały są podejmowane w głosowaniu jawnym, chyba że postanowienia statutu stanowią inaczej albo głosowania tajnego zażąda ktokolwiek z uprawnionych do głosowania. Od tych zasad już w Statucie można znaleźć wyjątki:

♦ Artykuł 15 ust. 2 mówi, że Walne Zebranie członków może podejmować uchwały niezależnie od kworum, pod warunkiem powiadomienia o ze-

<sup>39</sup> Statut Samoobrony RP, r. VIII, art. 3.

<sup>40</sup> Statut SLD, r. III, art. 12, ust. 1.

<sup>41</sup> *Ibid.*, art. 15, ust. 1.

<sup>42</sup> *Ibid.*, art. 22, ust. 1, pkt c.

<sup>43</sup> Odwołanie nie wstrzymuje wykonania uchwały Zarządu Krajowego o uchyleniu. Zob. *ibid.*, art. 23, ust. 1, pkt f.

<sup>44</sup> Statut UP, r. III, art. 15, ust. 1.

braniu wszystkich delegatów albo listem poleconym wysłanym co najmniej dwa tygodnie przed terminem zebrania, albo pismem przekazanym inną drogą, za pisemnym potwierdzeniem odbioru na co najmniej 10 dni przed zebraniem;

- ♦ Odwołanie członków władz Unii pracy następuje w głosowaniu tajnym, na wniosek co najmniej 1/5 członków organu, który jest uprawniony do dokonania wyboru (art. 16, ust. 4);

- ♦ Rada Krajowa może większością 3/4 głosów podjąć uchwałę skracającą kadencję aktualnych władz i zwołać kolejny Kongres zwyczajny (art. 17, ust. 3);

- ♦ Rada Krajowa może większością 2/3 głosów odwołać swojego członka (art. 23, ust. 4);

- ♦ Rada Krajowa może większością 2/3 głosów odwołać Przewodniczącego UP, Przewodniczącego Rady Krajowej UP i Sekretarza Generalnego UP z pełnionej funkcji oraz wybrać spośród członków Rady Krajowej bezwzględną większością głosów nowe osoby na te stanowiska (art. 23, ust. 3);

- ♦ Bezwzględną większością głosów podejmowane są uchwały w sprawie skracania kadencji władz terenowych (art. 24, ust. 16);

- ♦ Krajowa Komisja Rewizyjna odwołuje większością 2/3 głosów swojego składu Przewodniczącego KKR oraz wybiera spośród członków KKR bezwzględną większością głosów nowego Przewodniczącego (art. 29, ust. 3);

- ♦ KKR podejmuje uchwały (z wyjątkiem posiedzeń, na których dokonywane są wybory) poprzez głosowanie więcej niż jednej trzeciej swoich członków (art. 29, ust. 4);

- ♦ Krajowy Sąd Koleżeński odwołuje większością 2/3 głosów statutowego swojego składu, Przewodniczącego KSK z pełnionej funkcji oraz wybiera spośród członków KSK bezwzględną większością głosów nowego Przewodniczącego (art. 32, ust. 3).

Decydowanie polityczne to jeden z najważniejszych procesów zachodzących w polityce. Praktyka polityczna jest w zasadzie wypełniona etapami procesów decyzyjnych. Życie polityczne toczy się wokół decyzji politycznych. Ich podejmowanie zmierza do osiągnięcia określonych celów, a proces ich urzeczywistnienia te cele osiąga. Każde działanie polityczne jest poprzedzone podjęciem decyzji. Można powiedzieć, że proces decyzyjny stanowi sedno działań politycznych. Taka sama sytuacja ma miejsce w ramach partii politycznych. W partiach decyzje podejmowane są grupowo, w ramach władz partii i poszczególnych organów. Odbywa się to w oparciu o procedury wewnętrzne ugrupowań. Polskie partie prezentują podobny model podejmowania decyzji.<sup>45</sup> Bez względu, na jakim poziomie organizacyjnym one zapadają, mają

---

<sup>45</sup> Wyjątkiem jest tylko Samoobrona RP, która nie posiada bardziej szczegółowych regulacji na ten temat.

formę uchwał (wyjątkiem są postanowienia sądów partyjnych). Podmiotem decyzyjnym są przede wszystkim władze uchwałodawcze. To one decydują o najważniejszych dla partii sprawach, określają program i ramy organizacyjne stronnictw. One formułują zasady wewnętrzne, także te, które związane są z podejmowaniem decyzji wewnątrz partii. Także organy wykonawcze, zwłaszcza w procesie implementacji decyzji władz uchwałodawczych, podejmują decyzje polityczne. Z kolei rola liderów partii jest ograniczona pod tym względem. W związku z oczywistym w przypadku partii przyjęciem modelu grupowego podmiotu decyzyjnego, szefowie ugrupowań politycznych formalnie nie mają uprawnień decyzyjnych, chyba że w wyjątkowych sytuacjach równowagi głosów podczas obrad określonego organu, ich głos jest decydujący. Z drugiej strony, od liderów partii zależy inicjatywa w wielu kwestiach czy działaniach partyjnych. Nie można także zapominać o rzeczywistych praktykach decyzyjnych czy raczej przeddecyzyjnych w partiach, które związane są z nieformalnymi i zakulisowymi konsultacjami oraz porozumieniami działaczy partii. Z całą pewnością w tego typu działaniach głos przewodniczącego czy prezesa partii politycznej znaczy bardzo wiele.

Po analizie dokumentów wewnętrznych polskich stronnictw politycznych, można zauważyć wiele podobieństw między procedurami decyzyjnymi, które w nich zachodzą. Proces decyzyjny na niższych poziomach organizacji partyjnych stanowi odzwierciedlenie zasad panujących na najwyższym poziomie struktury partii. W partiach odbywa się kontrola wszystkich etapów tego procesu. Komisje rewizyjne kontrolują zarówno kwestie ważności uchwał organów partii, jak i proces ich implementacji.<sup>46</sup> Od decyzji sądów partyjnych oraz w sprawach związanych z odmową przyjęcia w poczet członków lub zawieszenia i wydalenia członkostwa zainteresowanym przysługuje prawo odwołania do wyższej instancji. W niektórych ugrupowaniach odwołanie przysługuje też od decyzji odmawiającej powołania lub rozwiązania komórek organizacyjnych partii. W związku z obowiązywaniem w polskim prawie zasady jawności finansowania partii politycznych, wszystkie ugrupowania podlegają kontroli w tym zakresie przez organy państwowe.<sup>47</sup>

Słowa kluczowe: Partie polityczne, decydowanie polityczne, teoria polityki, proces podejmowania decyzji, struktura organizacyjna partii, polskie partie po 1989 roku, partie parlamentarne.

<sup>46</sup> W niektórych partiach dotyczy to całości działań partyjnych, w szczególności kontroli uchwał, a w innych komisje rewizyjne zajmują się przede wszystkim sprawami finansowymi.

<sup>47</sup> Por. M. Walecki, *Money and Politics in Poland*, Warszawa 2005, s. 211–259.

---

Słowa kluczowe: Political parties, parliamentary parties, taking decisions' process, Polish political parties after 1989, theory of politics, organizational structure of political parties.

#### SUMMARY

Taking decisions process is one of the most important categories in political sciences. It can be examined in some different contexts. This article describes the idea of taking decisions process in general, but also characterizes its stages, forms and techniques in Polish political parties. Since 1989 when Poland became completely independent and started its democratic transformation, all of Polish political parties act according to democratic rules. Their inner regulations concerning making decisions are similar with some exceptions. All parties accept and appreciate the value of democratic rules and the process of taking decisions. However, it's worth to remember that in politics, especially in parties, there are some informal procedures that are more important sometimes than legal ones.