

Grzegorz Koksanowicz¹

Kluby parlamentarne w normach statutowych partii politycznych (Uwagi na tle statutów partii obecnych w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji)²

Słowa kluczowe: frakcje parlamentarne, partie polityczne, statut partii politycznej, pluralizm polityczny

Keywords: parliamentary fractions, political parties, statute of a political party, political pluralism

Streszczenie

Wyrażona w art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zasada pluralizmu politycznego gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych. Zasada ta określa także cel partii, którym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, w tym sprawowanie władzy publicznej. Partie polityczne realizują go poprzez mechanizmy parlamentarne. W praktyce oznacza to tworzenie przez członków danej partii na terenie parlamentu frakcji parlamentarnych, które stanowią łącznik pomiędzy partią polityczną a jej reprezentacją w parlamencie. Z tego powodu w statutach ugrupowań politycznych umieszczane są regulacje normujące zasady tworzenia klubów parlamentarnych. Statuty partii określają także relacje klubu z macierzystą partią oraz zawierają wytyczne odnoszące się do działań podejmowanych przez klub na terenie parlamentu. Analiza treści statutów partii politycznych, które utworzy-

¹ ORCID ID: 0000-0002-2076-1953, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: koksanowicz kancelaria@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Aktualne problemy współczesnego parlamentarizmu, które miało miejsce 18–20 kwietnia 2018 r. w Lublinie.

ły kluby w Sejmie RP VIII kadencji, wskazuje że każdy z nich zawiera unormowania odnoszące się do reprezentacji parlamentarnej, chociaż stopień szczegółowości przyjmowanych rozwiązań jest różny.

Summary

Parliamentary clubs in the statutory norms of political parties (Comments on the statutes of the political parties present in the 8th Sejm of the Republic of Poland)

The principle of political pluralism expressed in Article 11 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 guarantees the freedom of forming and acting of political parties. The said principle also stipulates the purpose of political parties, which is to influence the formulation of the policy of the State, including the exercise of public authority, by democratic means. Political parties achieve it by parliamentary mechanisms. In practice, it means that members of a given party in the Parliament form parliamentary fractions, which constitute the link between a political party and its representation in the Parliament. Therefore, the regulations on the principles of the formation of parliamentary clubs are included in the statutes of the political parties. In addition, the statutes of the parties define the relations of the club with the parent political party, and they contain guidelines on the actions taken by the club in the Parliament. The analysis of the statutes of the political parties which established clubs in the 8th Sejm of the Republic of Poland shows that each of them contains the regulations concerning the parliamentary representation; however, the level of detail of the accepted solutions varies.

✱

Regulacje dotyczące organizowania się posłów i senatorów na terenie parlamentu zawarte zostały w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³ oraz w regulaminach Sejmu⁴ i Senatu⁵. Na poziomie ustawowym określono m. in. możliwe formy zrzeszania się parlamentarzy-

³ T.j. Dz.U. 2016, poz. 1510 ze zm.

⁴ Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

⁵ Uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2017, poz. 827 ze zm.).

stów, natomiast bardziej szczegółowa regulacja znalazła się w regulaminach wewnętrznych izb parlamentu. Poza zasadami zrzeszania się członków poszczególnych izb, regulaminy normują minimalne progi liczbowe dla utworzenia klubów oraz kół poselskich i senatorskich, uprawnienia klubów związane z funkcjonowaniem izb parlamentu, zasady reprezentacji klubów oraz kół w niektórych organach wewnętrznych izb. Problematyka zrzeszania się parlamentarzystów obecna jest także w statutach partii politycznych. Celem niniejszego artykułu jest ocena zakresu regulacji statutów partii politycznych obecnych w Sejmie VIII kadencji, odnoszących się do zrzeszania się jej członków na terenie parlamentu a także wpływu tych regulacji na wolność wykonywania mandatu. Wymaga to zestawienia unormowań ustawowych i regulaminowych poświęconych prawu organizowania się posłów i senatorów z analogicznymi rozwiązaniami przyjmowanymi w statutach partii politycznych oraz odniesienia poczynionych ustaleń do założeń zasady pluralizmu politycznego i zasady wolnego mandatu. Umożliwi to weryfikację następujących tez: a) rozwiązania statutowe stanowią środek oddziaływania przez partie polityczne na zrzeszenia parlamentarzystów stanowiące ich reprezentację parlamentarną, b) umieszczane w statutach środki oddziaływania wywierają skutek jedynie w sferze relacji partia polityczna – członek klubu (koła).

Zgodnie z art. 17 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu (odpowiednio Senatu) posłowie (senatorowie) mogą tworzyć w Sejmie (Senacie) kluby, koła lub zespoły poselskie (senackie). Posłowie wraz z senatorami mogą także tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne. Powołany przepis ustawy gwarantuje prawo deputowanych do zrzeszania się we frakcjach parlamentarnych na terenie parlamentu⁶. Jednocześnie, w odniesieniu do zasad na jakich parlamentarzyści mogą się zrzeszać i na jakich mogą być tworzone kluby i koła poselskie (senackie), powołany przepis odsyła do regulaminów Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 8 regulaminu Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej. Klub może utworzyć co najmniej 15 posłów zaś koło co najmniej 3 posłów. Poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła. Kluby lub koła mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów. Dodatkowo posłowie mogą or-

⁶ K. Grajewski, *Komentarz do art. 17, [w:] Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 232.

ganizować się na terenie izby w zespoły poselskie, przy czym zasady zrzeszania się w tym przypadku są inne niż polityczne. Analogiczna regulacja znajduje się w regulaminie Senatu, przy czym minimalny próg liczbowy dla utworzenia klubu senackiego wynosi 7 senatorów⁷. Regulaminowe zasady organizowania się posłów (senatorów) sprowadzają się do określenia warunków liczbowych utworzenia klubu lub koła oraz wskazania kryterium zrzeszania się „na zasadzie politycznej”. Regulamin nie wyjaśnia i nie precyzuje tego kryterium. Należy jednak przyjąć, że kryterium to nie powinno ograniczać się do formalnej przynależności politycznej poszczególnych posłów (senatorów). Jak wskazuje S. Bożyk, „uzasadnione byłoby objęcie tym pojęciem także innych grup deputowanych do parlamentu, które są połączone wspólnym i względnie trwałym interesem politycznym”⁸. Niezależnie od przyjęcia węższej czy szerszej interpretacji kryterium zrzeszania się „na zasadzie politycznej”, problematyka klubów i kół poselskich, senatorskich i parlamentarnych związana jest z prawem deputowanych do zrzeszania się na terenie parlamentu. Jednocześnie wskazać w tym miejscu należy, że bezpośrednio do problematyki form organizowania się posłów i senatorów, nie odnosi się żaden przepis Konstytucji. Mimo milczenia Konstytucji w tym względzie, obowiązujące przepisy (ustawowe i regulaminowe), regulujące formy samoorganizacji posłów i senatorów na terenie parlamentu, muszą być analizowane i interpretowane w kontekście wyrażonej w art. 104 Konstytucji zasadzie mandatu wolnego oraz ujętej w art. 11 Konstytucji zasadzie pluralizmu politycznego.

Konstytucyjna formuła pluralizmu politycznego zakłada wolność tworzenia i działania partii politycznych⁹, których celem jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Należy podkreślić, że konstytucyjne określenie funkcji partii politycznych obejmuje nie tylko wpływanie metodami demokratycznymi na sprawowanie władzy publicznej, ale również samo jej sprawowanie¹⁰. To z kolei determinuje obecność i funk-

⁷ Art. 21 Regulaminu Senatu.

⁸ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 85.

⁹ Szerzej na temat wolności tworzenia partii politycznych: J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Plicastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 187–203, a także M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 55–81.

¹⁰ W pojęciu „kształtowanie polityki państwa” mieści się sprawowanie władzy publicznej: M. Granat, *Uwaga trzecia do art. 1*, [w:] *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003, s. 26.

cjonowanie partii politycznych na terenie parlamentu¹¹. Wyrażona w art. 11 Konstytucji zasada pluralizmu politycznego ściśle łączy się z problematyką frakcji parlamentarnych, Konstytucja zakłada oddziaływanie partii politycznych na funkcjonowanie parlamentu¹². Z zasady pluralizmu, jeszcze na gruncie poprzedniej regulacji konstytucyjnej¹³, Trybunał Konstytucyjny wywiódł prawo do tworzenia frakcji, stając na stanowisku, że: „swoboda tworzenia grup parlamentarnych jest elementem ogólnej wolności tworzenia partii politycznej i jako takiej należy jej przyznać rangę konstytucyjną”¹⁴. W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazał na wspomnianą zależność pomiędzy partiami politycznymi a frakcjami stanowiącymi ich reprezentację parlamentarną, stwierdzając że system polityczny państw demokratycznych „zakłada realizację przez partie polityczne funkcji sprawowania władzy, a funkcja ta winna być sprawowana poprzez mechanizmy parlamentarne. Podstawowym łącznikiem między partią polityczną a owym mechanizmem stały się w praktyce partyjne kluby parlamentarne. W związku z powyższym stwierdzić należy, że zasada wolności tworzenia partii oraz wymóg oddziaływania partii na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi [...] nakazują m. in. zapewnienie partiom politycznym prawnych warunków umożliwiających im swobodne wypełnianie demokratycznej funkcji kształtowania polityki państwa, w szczególności za pośrednictwem parlamentu. Wymagania te odnoszą się również do regulacji dotyczących organizacji i sposobu funkcjonowania parlamentu. Regulacje te, aby były zgodne ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi, nie mogą ograniczać swobody działania partii politycznych oraz ich parlamentarnej działalności.” Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność także w obecnym stanie prawnym. I chociaż literalnie rzecz ujmując w polskim prawie parlamentarnym brak jest rozwiązań normatywnych wskazujących na bezpośredni związek grup parla-

¹¹ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016, s. 174.

¹² L. Garlicki, *Uwaga 13 do art. 104*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 11–12.

¹³ Zob. art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444), utrzymany w mocy przez art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

¹⁴ Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK 1993, poz. 2.

mentarnych z systemem partyjnym, to regulaminowe zasady tworzenia klubów i kół na terenie izb parlamentu postrzegać należy w kontekście wolności działania partii politycznych¹⁵.

Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że z jednej strony tworzenie klubów i kół poselskich, senatorskich i parlamentarnych w sposób nierozzerwalny łączy się z prawem deputowanych do zrzeszania się na terenie parlamentu, z drugiej zaś jawi się jako, stanowiące konsekwencję wolności działania partii politycznych, uprawnienie do tworzenia przez nie frakcji parlamentarnych, co umożliwi im realizację funkcji uczestnictwa w sprawowaniu władzy państwowej z wykorzystaniem mechanizmów parlamentarnych¹⁶.

Wykorzystywanie mechanizmów parlamentarnych stanowi przyczynę, dla której problematyka klubów i kół, w szerszym lub węższym zakresie, jest ujmowana w normach statutowych partii. Analiza treści statutów partii politycznych obecnych w Sejmie VIII kadencji prowadzi do wniosku, że przedmiotem regulacji są przede wszystkim kwestie związane z członkostwem w klubie lub kole oraz z funkcjonowaniem danego zrzeszenia parlamentarzystów, w tym w szczególności jego relacji z macierzystą partią polityczną.

Na plan pierwszy wysuwają się rozwiązania obligujące parlamentarzystę do członkostwa w klubie lub kole tworzonym przez daną partię polityczną. Zauważyć przy tym należy, że nomenklatura używana w regulacjach statutowych nie odpowiada nomenklaturze występującej w ustawie. W statucie Prawa i Sprawiedliwości¹⁷ (dalej PiS) mowa jest o klubach parlamentarnych (a także o kołach i zespołach parlamentarnych – art. 15 ust. 2 pkt 3 lit. b), art. 17 pkt 10), art. 42 ust. 1 pkt 6), statut Platformy Obywatelskiej¹⁸ (dalej PO) także posługuje się terminem „klub parlamentarny” (§ 90), podobnie jest w statu-

¹⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Uprawnienie Marszałka Sejmu związane z przyjmowaniem zawiadomienia o powstaniu koła poselskiego (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu)*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 76.

¹⁶ K. Grajewski, *Komentarz do art. 17...*, s. 232 oraz K. Grajewski, *Status partii politycznych wewnątrz parlamentu*, [w:] *Partie polityczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2017, s. 64.

¹⁷ Statut Prawa i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl/dokumenty> (25.05.2018).

¹⁸ Statut Platformy Obywatelskiej przyjęty przez Krajową Konwencję PO RP 21 października 2017 r., http://www.platforma.org/pliki/75/porp_2017_10_21_statut_platformy_obywatelskiej_rp.pdf (25.05.2018).

tach „Nowoczesnej”¹⁹ (art. 7 ust. 1 lit. h, art. 10 lit. g) i Polskiego Stronnictwa Ludowego²⁰ (dalej PSL) (art 78)²¹. Abstrahując w tym miejscu od nomenklatury, regulacje ustanawiające obowiązek przynależności parlamentarzysty do klubu lub koła znaleźć można we wszystkich statutach obecnych aktualnie w polskim Sejmie partii politycznych. Obowiązek przynależności do klubu tworzonego przez partię polityczną przewiduje statut Prawa i Sprawiedliwości, który w art. 36 stanowi, że kandydaci wybrani do parlamentu z listy PiS, rekomendowani na listę utworzoną na podstawie porozumienia zawartego z innymi ugrupowaniami, a także członkowie PiS kandydujący za zgodą PiS z innych list tworzą klub lub koło, a przynależność do klubu lub koła jak również udział w ich pracach są obowiązkowe (ust. 1 i 2). Podobne unormowania znajdują się w statucie Platformy Obywatelskiej. Zgodnie z § 90 statutu, członkami Klubu Parlamentarnego Platformy są posłowie i senatorowie wybrani z list zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej (ust.1). Adresatami tego przepisu są zarówno członkowie Platformy Obywatelskiej jak i osoby nieposiadające statusu członka partii, a jedynie wybrani do parlamentu z list zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej²². Statut Platformy w § 7 stanowi, że każdy członek partii wybrany z listy zgłoszonej przez komitet wyborczy Platformy lub koalicyjny komitet wyborczy Platformy zobowiązany jest przystąpić do właściwego klubu tworzonego przez Platformę. Niewstąpienie w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania przez sekretarza władzy danego szczebla, do Klubu Parlamentarnego Platformy, bądź też koalicyjnego klubu powoduje wygaśnięcie członkostwa w Platformie (§ 9 ust 2 lit. g). Identyczny skutek następuje w przypadku rezygnacji z członkostwa w klubie. Statut partii „Nowoczesna” również na-

¹⁹ Statut „Nowoczesnej”, wersja przyjęta przez Konwencję „Nowoczesnej” 25 listopada 2017 r., [https://nowoczesna.org/statut/\(26.05.2018\)](https://nowoczesna.org/statut/(26.05.2018)).

²⁰ Statut Polskiego Stronnictwa Ludowego, tekst uwzględniający zmiany przyjęte na XII Kongresie PSL w listopadzie 2017 r., [http://psl.bip.org.pl/pliki/psl/statut_polskiego_stronnictwa_ludowego.pdf\(26.05.2018\)](http://psl.bip.org.pl/pliki/psl/statut_polskiego_stronnictwa_ludowego.pdf(26.05.2018)).

²¹ Wskazać jednak należy, że art. 78 ust. 3 statutu PSL przewiduje dla senatorów możliwość utworzenia własnego Klubu Senatorskiego w ramach Klubu Parlamentarnego PSL.

²² W odniesieniu do osób nieposiadających statusu członka partii, które zostały wybrane do parlamentu z list zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej, § 8 ust. 3 statutu przewiduje „uproszczony” tryb przyjęcia ich w poczet członków Platformy Obywatelskiej. W powołanym przepisie użyto sformułowania, że osoby te stają się członkami Platformy „automatycznie” po wypełnieniu deklaracji członkowskiej.

kląda na członka tej partii obowiązek przystąpienia do klubu parlamentarnego tworzonego przez „Nowoczesną”, jeżeli został wybrany z listy zgłoszonej przez tę partię (art. 10 lit. g), a utrata członkostwa w partii następuje m.in. w przypadku wystąpienia posła lub senatora z Klubu Parlamentarnego Nowoczesnej (art. 7 ust. 1 lit. h). Podobnie, w myśl postanowień statutu Polskiego Stronnictwa Ludowego, Klub Parlamentarny PSL tworzą posłowie i senatorowie, a ich przynależność do klubu, jeśli są członkami partii, jest obowiązkowa (art. 78 ust. 1 i 2). W przypadku samowolnej zmiany przynależności klubowej członka PSL wybranego z listy wyborczej PSL następuje jego wykluczenie z partii na mocy postanowień statutu, przy czym stwierdzenia wykluczenia z PSL w tym przypadku dokonuje w drodze uchwały, wobec parlamentarzystów Naczelny Komitet Wykonawczy PSL (art. 8 ust. 3 i 4).

Regulacje zawarte w analizowanych statutach partii politycznych, poza członkostwem w klubie lub kole, odnoszą się także do samego funkcjonowania tych zrzeszeń, w szczególności zaś do relacji z macierzystą partią. Najciekawsze chyba rozwiązanie znalazło się w art. 15 ust. 2 pkt 3 lit. b statutu PiS. Zgodnie z powołanym przepisem kierowanie pracami klubu lub koła PiS należy do Prezesa PiS, który realizuje tę kompetencję za pośrednictwem przewodniczącego frakcji. Teoretycznie formuła ta pozwala szefowi partii kierować pracami klubu nawet wówczas, gdyby nie uzyskał mandatu posła. Statut przewiduje też pewne kompetencje określonych organów partii względem klubu. Do Komitetu Politycznego należy m.in. sprawowanie nadzoru nad bieżącą działalnością klubu (koła, zespołu) PiS natomiast do Rady Politycznej, najwyższej władzy uchwałodawczej PiS w okresach pomiędzy posiedzeniami Kongresu, zgodnie z art. 17 pkt 10 statutu należy m.in. rozpatrywanie sprawozdań klubu (koła, zespołu) PiS z jego działalności.

W kontekście relacji partii politycznej z jej reprezentacją parlamentarną interesującym przepisem jest art. 36 ust. 4 statutu. Zgodnie z nim: „Podstawowe obowiązki parlamentarzystów PiS oraz zasady ich ponownego kandydowania w wyborach z listy PiS określają Zasady Reelekcji Parlamentarzystów, stanowiące załącznik i integralną część niniejszego statutu”. W świetle § 1 tego załącznika, jako podstawowe kryteria ponownego umieszczenia na liście wyborczej dotychczasowego parlamentarzysty – członka PiS lub Klubu PiS, bierze się pod uwagę m.in.: jego pracę merytoryczną, frekwencję na posiedzeniach izby oraz posiedzeniach komisji, przestrzeganie dyscypliny głosowania

i obecności na głosowaniach, opłacanie składek członkowskich, utrzymywanie biur poselskich i senatorskich w miejscach wyznaczonych przez Komitet Polityczny, publiczne wypowiedanie się zgodnie z programem PiS i zasadami określonymi przez klub PiS, podpisywanie projektów ustaw i uchwał bądź innych dokumentów zgłaszanych przez klub PiS, przystąpienie i pozostawanie przez okres całej kadencji w klubie PiS. W ślad za sformułowanymi kryteriami oceny parlamentarzysty – członka klubu PiS przedmiotowy Załącznik nakłada na klub obowiązek bieżącego monitorowania działań każdego członka klubu. Zgodnie z § 3 Załącznika klub PiS prowadzi tzw. Kartę Parlamentarzysty, w której odnotowywane są wszystkie pozytywne efekty pracy danego parlamentarzysty jak również wszystkie przypadki naruszenia wskazanych wyżej reguł. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 4 statutu kandydatów w wyborach akceptuje Komitet Polityczny, działając na wniosek Prezesa PiS. Interesującym przepisem jest także art. 42 ust. 1 statutu PiS, który określa krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec członka PiS. Powołany przepis przyznaje takie prawo klubowi PiS, a w wyjątkowych przypadkach jego Przewodniczącemu. Wniosek ten składany jest do Rzecznika Dyscyplinarnego, do którego należy decyzja o wszczęciu postępowania.

Statut Platformy Obywatelskiej stanowi, że klub działa na podstawie regulaminu klubu a jego pierwsze posiedzenie zwołuje Przewodniczący Platformy (§ 90 ust. 2). Klub funkcjonuje przez okres kadencji Sejmu, z początkiem której został powołany. Zgodnie zaś z § 64 ust. 1 lit. g) statutu do kompetencji Przewodniczącego Platformy należy m.in. składanie wniosku o zwoływanie posiedzeń klubu PO. Wyraźny związek pomiędzy jedną z władz krajowych partii a władzami klubu Platformy zachodzi w odniesieniu do Zarządu Krajowego Platformy. Statut w § 67 ust 1 lit. c) stanowi, że Przewodniczący Klubu Parlamentarnego Platformy wchodzi w skład Zarządu Krajowego. Przewodniczący klubu z mocy postanowień statutu jest także członkiem Prezydium Platformy (§ 71 lit. c). Wśród uprawnień Prezydium Platformy znalazły się natomiast kompetencje do podejmowania inicjatyw dotyczących bieżących działań Platformy, koordynowania współpracy z klubem Platformy, wreszcie do inicjowania jego działań (§ 68 ust. 1 lit. a) oraz § 72 lit. c), d) i e).

Rozwiązania zawarte w statucie „Nowoczesnej”, odnoszące się bezpośrednio do jej reprezentacji parlamentarnej, są raczej skromne. Omawianej pro-

blematyce poświęcony został m. in. art. 27 statutu, składający się z 3 ustępów. Zgodnie z nim posłowie i senatorowie będący członkami „Nowoczesnej” działają zgodnie ze statutem, programem „Nowoczesnej”, Regulaminem Klubu oraz uchwałami władz krajowych „Nowoczesnej” (ust. 1). Istotne natomiast jest postanowienie zawarte w ust. 2 art. 27, stanowi ono, że uchwały władz krajowych partii oraz uchwały Klubu Parlamentarnego są wiążące dla członka klubu w głosowaniach na posiedzeniach organów kolegialnych, których jest członkiem oraz przy podejmowaniu innych działań politycznych. Niezastosowanie się przez członka Klubu Parlamentarnego Nowoczesnej do wskazanych wyżej uchwał jak również do postanowień regulaminu Klubu Parlamentarnego, statut kwalifikuje jako rażące naruszenie obowiązków członka partii (ust. 3). Otwiera to możliwość podjęcia przez Zarząd „Nowoczesnej” decyzji o jego wykluczeniu ze skutkiem natychmiastowym. Zarząd działa w tym przypadku na wniosek Przewodniczącego „Nowoczesnej”. W kontekście relacji partia – klub, statut „Nowoczesnej” przewiduje, że w skład Rady Krajowej, najwyższego organu uchwałodawczego partii między Konwencjami, wchodzi m.in. posłowie i senatorowie należący do klubu parlamentarnego (art. 14 ust. 2 statutu).

Interesujące w rozważanej płaszczyźnie są rozwiązania zawarte w statucie PSL. Zgodnie z jego postanowieniami, Rada Naczelna – najwyższa władza PSL między Kongresami – uchwała regulamin Klubu Parlamentarnego PSL, opracowany przez Naczelny Komitet Wykonawczy PSL w porozumieniu z Klubem Parlamentarnym (art. 60 ust. 2 pkt. i). Rada Naczelna uchwała też zasady współpracy Klubu Parlamentarnego PSL z innymi klubami lub kołami parlamentarnymi w parlamencie oraz procedurę tworzenia wspólnego klubu parlamentarnego (art. 60 ust. 2 pkt. n), dodatkowo rozpatruje odwołania parlamentarzystów od kar wymierzonych przez właściwy organ Klubu Parlamentarnego PSL bądź klubu parlamentarnego, który współtworzy PSL (art. 60 ust. 2 pkt. q). Statut nakłada na Prezydium Klubu obowiązek pozostawania w stałym kontakcie z Naczelnym Komitetem Wykonawczym PSL w sprawach bieżącej polityki stronnictwa (art. 80 ust. 2). Ze statutu wynika też obowiązek składania przez Klub Parlamentarny sprawozdań z jego działalności. Sprawozdania te składane są na posiedzeniu Rady Naczelnej PSL raz w roku natomiast zbiorcze sprawozdanie składane jest na Kongresie PSL (art. 80 ust. 3), który sprawozdanie to rozpatruje (art. 57 lit. d). W sta-

tucie zawarte zostały także wytyczne dotyczące działania Klubu Parlamentarnego PSL. Należą do nich: działanie zgodnie z programem PSL, uchwałami Kongresu, Rady Naczelnej i Naczelnego Komitetu Wykonawczego PSL (art. 80 ust. 1). Rozwiązania statutowe obejmują, chociaż w sposób dość ramowy, tryb wyboru władz klubu. W świetle przyjętych rozwiązań członkowie Klubu Parlamentarnego PSL wybierają ze swojego grona Prezydium Klubu, które kieruje jego pracami²³ (art. 79 ust. 1 statutu). Ze statutu wynika ponadto, że na czele Klubu Parlamentarnego PSL stoi Przewodniczący, który reprezentuje Klub na zewnątrz a także, o ile nie jest członkiem Rady Naczelnej PSL lub Naczelnego Komitetu Wykonawczego PSL, uczestniczy w posiedzeniach tych gremiów z głosem doradczym.

We wszystkich analizowanych statutach partii politycznych obecne są regulacje dotyczące frakcji parlamentarnych. Zakres przedmiotowy tych unormowań jest różny w poszczególnych statutach partii, generalnie jednak poświęcone są one zasadom członkostwa w klubie lub kole a także relacjom partia polityczna – jej reprezentacja parlamentarna. Ujmowanie w normach statutowych materii odnoszącej się do klubów i kół, uznać należy za środek służący oddziaływaniu partii politycznej na zrzeszenia parlamentarzystów, stanowiące jej reprezentację parlamentarną. Efektywność działań partii w parlamencie zależy w dużej mierze od zdyscyplinowania członków danego klubu czy koła. Z tego powodu we wszystkich analizowanych statutach znajdują się regulacje nakładające na parlamentarzystów obowiązek przystąpienia do klubów lub kół, stanowiących reprezentację danej partii. Statuty partii politycznych, traktują ustawowe prawo parlamentarzysty do zrzeszania się jako jego obowiązek. Ten fakt może być odczytywany, podobnie zresztą jak instytucja dyscypliny partyjnej, jako próba ograniczenia mandatu wolnego²⁴. Rozwa-

²³ Nie do końca jasna jest regulacja zakładająca, że wybór Prezydium Klubu następuje „w składzie ustalonym przez Klub”. Z brzmienia przepisu wynika, że procedura wyłaniania Prezydium jest dwuetapowa: najpierw ma miejsce etap ustalania przez członków Klubu składu osobowego Prezydium, przy czym etap ten nie jest objęty regulacją statutową, a następnie odbywa się wybór tego składu. Domniemywać należy, że wybór następuje w drodze głosowania, w którym mają prawo wziąć udział wszyscy członkowie Klubu Parlamentarnego.

²⁴ Zagadnienie dyscypliny partyjnej w kontekście konstytucyjnych założeń mandatu wolnego jest szeroko analizowane w literaturze, por. m. in. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 140–148; S. Bożyk, *Rzeczpospolita Polska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierchowski, Warszawa 2000, s. 43–44; tenże: *Partie polityczne...*, s. 94–97; K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 23–25.

żając wskazany problem na płaszczyźnie prawnej, trzeba przede wszystkim wskazać, że sprawowany przez deputowanego mandat wolny „jest niezależny od partii politycznej, z ramienia której przedstawiciel kandydował w wyborach” a „Konstytucja nie wyprawdza żadnych skutków prawnych z faktu kandydowania posłów i senatorów z ramienia poszczególnych partii i z tego, że po objęciu mandatu łączą się oni na podstawie przynależności partyjnej”²⁵. Tym samym zmiana przynależności partyjnej, wystąpienie z partii bądź niewstąpienie lub wystąpienie z klubu danej partii nie może skutkować pozbawieniem parlamentarzysty mandatu²⁶. Uznać należy, że deputowani nie mają żadnego prawnego obowiązku przystępowania ani pozostawania członkami klubu lub koła swojej macierzystej partii a „uczestnictwo w klubie lub kole jest całkowicie dobrowolne”²⁷. Naruszenie statutowego obowiązku przynależności do klubu lub koła przez parlamentarzystę nie może stanowić podstawy odpowiedzialności innej niż wynikająca z norm statutowych w świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego jego działanie jest prawnie obojętne. Równocześnie podkreślić należy, że status parlamentarzysty determinowany jest także przez wyznaczoną przepisami konstytucyjnymi szczególną rolę partii politycznych. Interpretacja założeń mandatu wolnego musi odbywać się w powiązaniu z wyrażoną w art. 11 ust 1 Konstytucji zasadą pluralizmu politycznego, z wszelkimi konsekwencjami jej obowiązywania²⁸.

Postanowienia statutów partii politycznych w istotny sposób determinują funkcjonowanie klubów i kół. Widoczne jest to zwłaszcza w rozwiązaniach normujących relacje pomiędzy partią a jej reprezentacją w parlamencie. W tym obszarze zauważalna jest różnorodność przyjmowanych rozwiązań: od przyznania organowi partyjnemu prawa do uchwalania regulaminu klubu, poprzez normowanie procedur wyłaniania władz klubu, przyznanie sze-

Wskazuje się na prawną i polityczną płaszczyznę tego zjawiska, co stanowi próbę pogodzenia koncepcji mandatu wolnego z faktyczną rolą frakcji parlamentarnych, akcentując jednak niedopuszczalność dyscypliny partyjnej w płaszczyźnie prawnej. K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 67.

²⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 617–618.

²⁶ W. Sokolewicz, *Uwaga 23 do art. 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 35; B. Banaszak, *Zmiana partii nie powoduje pozbawienia mandatu*, „Rzeczpospolita” z 17 października 2006, s. C4; J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 67 i n.

²⁷ K. Grajewski, *Komentarz do art. 17 ...*, s. 240.

²⁸ Ibidem, oraz K. Grajewski, *Status prawny...*, Warszawa 2016, s. 27–28.

fowi partii prawa kierowania pracami klubu a skończywszy na rozwiązaniach gwarantujących udział przedstawicieli klubów w posiedzeniach poszczególnych władz partii czy ustanowieniu obowiązku składania sprawozdań z działalności klubu na posiedzeniach organów partii. Wszystkie te rozwiązania mają na celu zapewnienie efektywności działań partii w parlamencie, służą realizacji zadania polegającego na wpływaniu metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa i wpisują się w tezę o wykorzystywaniu do tego celu „mechanizmów parlamentarnych”.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Zmiana partii nie powoduje pozbawienia mandatu*, „Rzeczpospolita” z 17 października 2006.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Bożyk S., *Rzeczpospolita Polska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Garlicki L., *Uwaga 13 do art. 104*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Status partii politycznych wewnątrz parlamentu*, [w:] *Partie polityczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocha, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2017.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016.
- Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Uprawnienie Marszałka Sejmu związane z przyjmowaniem zawiadomienia o powstaniu koła poselskiego (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu)*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

- Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Plicastro, J. Sobczak, Lublin 2001.
- Sokolewicz W., *Uwaga 23 do art. 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.
- Szmyt A., *Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.
- Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003.