

Andrzej Kulig

**PARTIE POLITYCZNE JAKO CZYNNIK ZMIAN W KATALOGU
ZASAD USTROJOWYCH PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO
I ZASADNICZY ELEMENT KONSTRUKCYJNY ZASADY
PLURALIZMU POLITYCZNEGO***

Partie polityczne w początkowym okresie swego rozwoju, a więc jeszcze jako mniej lub bardziej sformalizowane kluby czy koterie arystokratyczne napotykały na poważny opór polityczny, doktrynalny a wreszcie przeciwdziałanie w obszarze prawa¹.

W okresie absolutyzmu wrogość do wszelkich zrzeszeń politycznych była naturalna. Wszelkie formy organizacyjne o charakterze politycznym, nawet odległe instytucjonalnie od trwałych form zrzeszeniowych (które można by uznać za początki partii politycznych), mogły stanowić konkurencyjne czy wrogie ośrodki polityczne wobec suwerennej władzy absolutnego monarchy. Jeżeli już powstawały tego typu zrzeszenia (nie tylko o charakterze politycznym), to musiały być one swoiście koncesjonowane, gdyż powstałe za zgodą monarchy i poddane jego kontroli. W sposób najpełniejszy dla tej epoki stosunek do różnego rodzaju zrzeszeń, w tym politycznych, wyraził XVII-wieczny myśliciel angielski Thomas Hobbes w *Lewiatanie*, pisząc m.in.: „Suweren w każdym państwie jest absolutną reprezentacją wszystkich jego poddanych, a stąd **nikt inny nie może być reprezentantem**

* Artykuł niniejszy jest częściowo zmienionym fragmentem pracy doktorskiej Autora zatytułowanej *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych w Polsce*, obronionej w 2000 r. na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

¹ Na temat historii partii politycznych por. szerzej M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 58 i nast.

jakiejś części tych poddanych (podkreśl. moje), chyba że tylko w tych granicach, w jakich władza suwerenna mu na to pozwoliła”².

Wyzwolenie spod dominacji monarchy, jakie dokonało się w wyniku rewolucji burżuazyjnych, oraz ustalenie w ich następstwie zasady suwerenności narodu nie zmieniło początkowo nastawienia do zrzeczeń ze strony ani kierowniczych ośrodków politycznych, ani czołowych luminarzy myśli politycznej i prawnej, ani tym bardziej nie zmieniło wrogiego stosunku organów stosujących prawo wobec organizacji politycznych³. Sytuacja była więc paradoksalna. Mimo że ustanowienie zasady suwerenności narodu było, historycznie rzecz biorąc, wynikiem postępującej emancypacji społeczeństw, to logiczne następstwo owej emancypacji, jakim było tworzenie form organizacyjnych niezbędnych dla pozyskania i utrwalania wpływów politycznych, napotykało na skonsolidowany opór doktryny i praktyki prawnej.

Choć wychodzono niekiedy z różnych inspiracji doktrynalnych i ideowych, niechęć do organizacji zrzeszających osoby o podobnych zapatrywaniach politycznych i chęć przeciwdziałania ich aktywności z różnym natężeniem występowała u takich myślicieli jak Jean-Jacques Rousseau, Emmanuel Joseph Sieyès (Francja), Georg W.F. Hegel, L. v. Haller, i F.J. Stahl (Niemcy), John Mill i Jeremy Bentham (Anglia), a także George Washington i J. Maddison (Stany Zjednoczone). Co szczególnie ciekawe, krytyczne poglądy wspomnianych myślicieli nie wynikały choćby z powierzchownych badań o charakterze empirycznym, lecz w większości przypadków były stwierdzeniami o charakterze apriorycznym. Jak bowiem wiadomo, organizacje, które moglibyśmy z perspektywy dzisiejszej uznać za partie polityczne, wówczas niemal nie istniały. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, zarówno pojęcie partii jak i kształtowanie się samej instytucji podlegało długiej ewolucji⁴. Jak zauważa P. Winczorek, partie polityczne o kształcie i funkcjach znanych nam współcześnie są efektem oddziaływania takich czynników, jak rozwój parlamentaryzmu, upowszechnienie i demokratyzacja prawa wyborczego, demokratyzacja stosunków społecznych czy wreszcie postępująca rozbudowa takich elementów infrastruktury społecznej, jak oświata, łączność i komunikacja czy rynek prasowy⁵. Stąd też na kontynencie europejskim aż niemal do połowy XIX w. brak było klimatu dla tworzenia partii politycznych. W rewolucyjnej Francji ruch klubowy miał wyraźnie marginalny zasięg, a w Niemczech następnego stulecia kluby poza wymianą

² T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 198.

³ Por. C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston 1946, s. 294 i nast. oraz Z. Wachlowski, *Stronnictwa polityczne w państwie współczesnym*, Warszawa-Kraków 1939, passim.

⁴ Sz. Chodak, *Pojęcie partii a ewolucja kapitalizmu*, „Studia Filozoficzne” 1957, nr 3, s. 152 i nast., a także M. Sobolewski, op. cit., s. 58 i nast.

⁵ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*. Warszawa 1995, s. 174 i nast.

poglądów politycznych były także swoistymi salonami literackimi i ośrodkami życia kulturalnego.

Można postawić więc postawić tezę, że, przynajmniej w początkowym okresie ewolucji partii politycznych, niechęć do nich była nie tyle wyrazem uświadomienia sobie negatywnych przejawów ich działania, ile fragmentem ogólniejszych poglądów politycznych, prawnych, a także ekonomicznych końca XVIII i pierwszej połowy XIX w.

Miały one poważne zakotwiczenie nie tylko w doraźnych celach politycznych, ale przede wszystkim w poglądach utrwalonych przez dominującą teorię i filozofię państwa oraz doktrynę polityczną i prawną⁶. Zbiór twierdzeń składających się na nie ukształtował się w głównej mierze pod wpływem rewolucji burżuazyjnych, w tym przede wszystkim Rewolucji Francuskiej, a w więc w nieodległej perspektywie czasowej⁷. Wypracowane w tym okresie koncepcje stanowiły w poważnym stopniu zaplecze ideologiczne i programowe aktywnych politycznie grup społecznych (nazywanych niekiedy elitami). Wskazać należy, że twierdzenia składające się na dominujące w poszczególnych państwach koncepcje filozoficzne i doktrynalne mające za swój przedmiot państwo i społeczeństwo znajdowały swój praktyczny wyraz w programach politycznych, a można zaryzykować pogląd, iż stanowiły ich podstawę⁸. Można więc z powodzeniem zaryzykować tezę o występującym w kręgach kierowniczych społeczeństw i państw XIX w. przywiązaniu do tych idei i koncepcji.

Na ile owe idee i koncepcje uznane zostały za wartościowe, świadczy fakt, iż zawarte one zostały w zdecydowanej większości tekstów konstytucyjnych tego okresu. Przyobleczone w formę norm prawnych stanowiły szczególny element konstytucji, ujmowane bowiem z reguły były jako zasady ustrojowe. Tak więc idee i koncepcje wypracowane w następstwie przede wszystkim Rewolucji Francuskiej poczęły swą egzystencję w podwójnej roli: zasadniczego elementu systemu prawnego (konstytucyjnego) oraz wartości akceptowanej przez politycznie aktywne części społeczeństwa.

Jak wcześniej powiedziano, niechęć wobec partii politycznych była nie tyle wyrazem uświadomienia sobie przez ich przeciwników negatywnych przejawów ich działania, ile fragmentem ogólniejszych poglądów politycznych i ekonomicz-

⁶ Por. Sz. Chodań, op. cit., passim, M. Sobolewski, op. cit., s. 58 i nast.

⁷ Por. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 232 i nast.

⁸ Dobitnym przykładem inspiracji filozoficznej dla konsekwentnie realizowanego programu politycznego jest wpływ filozofii politycznej Hegla na postrzeganie roli społeczeństwa w procesie rządzenia, przejawiane i realizowane przez monarchię pruską w XIX i na początku XX w.; por. szerzej R. Panasiuk, *Spółeczeństwo obywatelskie i prawa polityczne jednostki w heglowskim modelu państwa*, „Studia Filozoficzne” 1989, nr 6.

nych końca XVIII i pierwszej połowy XIX w., opierających się na apoteozie indywidualizmu jednostki, często jako naturalnej reakcji na dotychczasową wszechwładzę absolutystycznego państwa. Konieczność wspierania indywidualizmu jednostki towarzyszyła przekonaniu o zbędności wszelkich zrzeszeń, także politycznych, dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Organizacje stanowiące zaczątki partii, zwane ówczasem falcjami czy towarzystwami, uważane były za organizacje sprzyjające utrzymaniu czy nawet rozwijaniu partykularyzmów w ramach społeczeństwa wychodzącego dopiero z realiów średniowiecznych podziałów. Innymi słowy, w zaczątkach partii (podobnie zresztą jak i w organizacjach odziedziczonych z czasów średniowiecznych, jak cechy czy gildie) dostrzegano groźbę nawrotu lub konserwowania podziałów stanowych, sprzeczną z atrakcyjną ideą społeczeństwa jednolitego⁹. Negatywne stanowisko wobec partii w ich ujęciu przedmiotowym (jako formy zrzeszeń) dopełnione było poglądem na partie w ich ujęciu podmiotowym – jako wyrazu realizacji posiadanej przez jednostkę wolności zrzeszania się. Jak zauważa Z. Kędzia, na przełomie XVIII i XIX w. wolność jednostki jako element triady określającej jej pozycję (wolność, równość, własność), traktowana była – przynajmniej w jej kontynentalnym ujęciu – abstrakcyjnie, jako pożądany stan idealny, a więc bez konkretyzacji w postaci prawnie gwarantowanych praw¹⁰. Kontekst historyczny „oficjalnego” proklamowania idei (a następnie zasady) wolności jednostki powodował zapewne, iż traktowana ona była głównie jako uwolnienie od dotychczas wszechobecnego przymusu (ujęcie negatywne wolności). Jej aspekt pozytywny rozumiany jako wpływ jednostki na bieg spraw publicznych, głównie poprzez sprawowanie władzy, traktowany był pomocniczo i instrumentalnie.

Pamiętać wreszcie należy, że ideą, która od końca XVIII do połowy XIX w. zdominowała konstrukcję statusu jednostki w aspekcie jej relacji z państwem, był indywidualizm. Jednostka uwolniona od uznawanych za szkodliwe (a co najmniej niepotrzebne) i niejednokrotnie przymusowych więzi z innymi jednostkami stać się miała uzasadnieniem i celem rozstrzygnięć ustrojowych i ekonomicznych. Choć uwalniało to jednostkę od często narzuconych uzależnień grupowych, to prowadziło jednocześnie do zatomizowania społeczeństwa. W efekcie, między jednostką a państwem nie występowało żadne „ciało pośredniczące”, a we wzajemnych relacjach powstawała wyraźna asymetria.

Wiele podręczników akademickich z zakresu ustrojoznawstwa uznaje słusznie za swój obowiązek wskazać podstawowe zasady ustrojowe, znajdujące swą genezę

⁹ Por. S. Bukowiecki, *Praca społeczna a państwo*, „Prawo i Ekonomia”, rocznik Wydziału Nauk Politycznych i Społecznych W.W.P. 1928/29, s. 14 i nast.

¹⁰ Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich*, [w:] M. Szczepaniak, *Prawa i obowiązki w Polsce i świecie*, Warszawa 1978, s. 30 i nast.; idem, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 64 i nast.

w XVIII czy XIX w. Za kluczowe spośród nich uznać należy zasadę suwerenności narodu oraz zasadę reprezentacji, gdyż to one stanowiły fundament każdego demokratycznego ładu ustrojowego.

Nośność wspomnianych idei i zakotwiczenie zasad suwerenności i reprezentacji w systemach konstytucyjnych oraz ich żywa obecność w świadomości społecznej stanowiły w świetle niektórych poglądów barierę (rzeczywistą czy pozorną) istnienia i działania partii politycznych. Warto zwrócić uwagę, że w konfrontacji z wyrażonymi w tekstach konstytucyjnych zasadami suwerenności i reprezentacji, ewentualna prawna regulacja partii traktowana musiała być w tym stanie rzeczy jako niedopuszczalna.

Nietrudno zauważyć, że zasada suwerenności narodu przeszła istotną ewolucję. Nie odnosząc się w tym miejscu do przyczyn, które doprowadziły do tej ewolucji, wskażmy na istotną z perspektywy demokratyzacji ustroju (rozumianej najogólniej jako proces poszerzania uprawnień suwerena) przemianę polegającą na odejściu od idealistycznej koncepcji narodu jako ciągłości pokoleń. Tak rozumiana suwerenność narodu, jako bytu niezależnego od aktualnej wspólnoty społecznej, choć będąc konstrukcją teoretycznie doskonale dopracowaną, stanowiła na płaszczyźnie prawnej poważną barierę dla rozwoju różnych form aktywności obywatelskiej, w tym także realizowanej przez zrzeszanie się.

Akceptacja dla koncepcji ludu-suwerena, rozumianego jako aktualnie żyjąca społeczność zamieszkująca terytorium państwa, poprzedzona została znamienymi wydarzeniami historycznymi XIX w., w których suweren drogą przewrotów, rewolucji, strajków czy protestów ukazał swą faktyczną siłę. Jak zauważają badacze Rewolucji Francuskiej, jeszcze we wczesnym jej stadium podmiot suwerenności pojmowany był realistycznie – jako żyjąca aktualnie zbiorowość¹¹, tak więc nowe ujęcie suwerena było swoistym powrotem do wcześniejszych poglądów – nawrotem realizmu.

Można powiedzieć, że w odnowionej interpretacji suwerenności zarejestrowane zostało uzyskanie przez społeczeństwo faktycznych (choć ograniczonych) możliwości działania¹².

¹¹ Por. J. Baszkiewicz, S. Meller, *Rewolucja francuska 1789-1794. Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 1983, passim. Jak zauważa A. Jamróz, atrybut suwerenności, w ujęciu zaproponowanym przez projekt konstytucji jakobińskiej z 24 czerwca 1793 r., przyznany został właśnie realnemu ludowi, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 17 i nast.

¹² Por. M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 19. Znamienne, że współczesny badacz w podobny sposób obserwuje zmianę konstytucyjną dokonaną w Polsce w 1989 r. w postaci ustanowienia zasady suwerenności narodu, dostrzegając w niej potwierdzenie „powrotu narodu do swej suwerenności”; por. P. Sarnecki, *Dokonania konstytucyjne na drodze ku konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 10 i nast.

Taki pogląd na zasadę suwerenności, bez względu na to, czy ujęty w formalnych ramach ustawy zasadniczej (choć nastąpiło to w większości dokumentów konstytucyjnych początku XX w.)¹³, czy też istniejący przede wszystkim w poglądach interpretatorów konstytucji, stanowił *post factum* przyzwolenie na wcześniej już przejawianą aktywność społeczną praktycznie realizującą tę zasadę, będące w istocie pogodzeniem się z nią. Bez wątpienia, zasada suwerenności w zmodyfikowanym ujęciu oznaczała przełamanie potencjalnie istotnej w systemie prawnym bariery, ograniczającej swobodę działania partii politycznych.

Z perspektywy końca XX w. należy zauważyć, że zróżnicowane podejście do podmiotu suwerenności jako pewnej zbiorowości, traktowanie jej jako piastuna lub źródło władzy państwowej miało istotne konsekwencje także dla ustrojowego zakotwiczenia partii politycznych. Jak trafnie zauważa się, identyfikowanie zbiorowego suwerena poprzez takie pojęcia jak „lud”, „naród”, „lud pracujący miast i wsi” determinowało inne przepisy konstytucyjne, w tym odnoszące się pośrednio czy bezpośrednio do partii politycznych¹⁴.

Bez wątpienia bardzo inspirującym ustrojowo jest jednak problem struktury zbiorowego suwerena w jego współczesnym, socjologiczno-politycznym rozumieniu. Pogląd na strukturę suwerena ewoluował w podobnym kierunku jak wcześniej wskazane poglądy identyfikujące samego suwerena. Mówiąc w skrócie, obserwacja rzeczywistości społecznej demokracji zachodnich pozwoliła odrzucić fikcyjne wizje społeczeństwa (teorie jedności czy teorie organiczne). Powszechnie akceptowany stał się pogląd, iż – jak wskazywał K. Loewenstein – cechą dominującą współczesnego społeczeństwa zachodniego jest jego pluralizm, oznaczający istnienie w jego ramach licznych grup formowanych w oparciu o zróżnicowane, niejednokrotnie sprzeczne i konfliktowe interesy¹⁵. Co więcej, pluralizm stał się pozytywną wartością współczesnych demokratycznych społeczeństw, traktowaną jako „logiczna konsekwencja zasady wolności jednostki oraz równości wszystkich obywateli w suwerennym społeczeństwie demokratycznym”¹⁶. Dostrzegany jako wartość społeczna pluralizm, mający swe źródło w zróżnicowaniu kulturowym, etnicznym, filozoficznym, politycznym itp. społeczeństwa, dotyczył nie tylko jednostek, lecz także ich zrzeszeń powoływanych na bazie wspólnoty interesów politycznych, ekonomicznych czy kulturowych¹⁷. Akceptacja pluralistycznej struktury oznaczała nie

¹³ Interesujący pod tym względem wyjątek stanowiła konstytucja Królestwa Jugosławii; por. szerzej A. Headlam-Morley, *The New Democratic Constitutions of Europe*, Oxford 1929, s. 89 i nast. Nieco inaczej na ten temat M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji...*, op. cit., s. 19.

¹⁴ Por. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 132.

¹⁵ K. Loewenstein, *Political Power ...*, s. 344.

¹⁶ Por. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 47.

¹⁷ Por. J.P. Bizeau, *Pluralisme et Democratie*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et L'Etranger” 1993, nr 2, s. 514 i nast.

tylko pogodzenie się ze zróżnicowaniem grupowym społeczeństwa, ale także z różnorodnością postaw, poglądów i wartości przejawianych przez te grupy.

Konstatacja pluralistycznej struktury społecznej i wynikających z niej konsekwencji nie mogła nie pozostać bez wpływu na postrzeganie zasady suwerenności narodu. Podmiotem władzy najwyższej stała się zbiorowość, w ramach której krzyżowały się zróżnicowane interesy, poglądy i opinie. Mogły one znaleźć swe ujście dzięki wcześniejszemu prawnemu zagwarantowaniu takich wolności, jak choćby wolność wypowiedzi czy wolność zgromadzeń i manifestacji. Co więcej, te interesy, poglądy i opinie w poważnym stopniu podlegały organizacyjnej instytucjonalizacji, w postaci różnych zrzeszeń, w tym także (choć nie wyłącznie) partii politycznych. Tak więc w świetle uznania pluralistycznej struktury suwerena (społeczeństwa, ludu czy narodu) jego wola stała się wypadkową różnych dążeń artykułowanych mniej lub bardziej sformalizowanie przez jednostki i grupy konstruujące łącznie zbiorowego suwerena. Więcej, dla prawidłowej rekonstrukcji woli suwerena niezbędne stało się stworzenie warunków umożliwiających nieskrępowane artykułowanie dążeń przez te grupy i jednostki.

W ten sposób, w oparciu o zasadę suwerenności narodu i w ścisłym z nią związku wykształceniu ulega nowa zasada ustrojowa – zasada pluralizmu politycznego. Tak oto – jak zauważa Z.A. Maciąg – pewna wartość społeczna uzyskuje prawny, ustrojowy wymiar¹⁸.

Ma ona dwojaki charakter. W pierwszej kolejności stanowi podstawę dla szerokiej ochrony prawnej poglądów, dążeń i opinii w ramach społeczeństwa. Owa ochrona uzasadniona jest przede wszystkim tym, iż są one traktowane jako rodzaj materiału wyjściowego dla wykrystalizowania się woli suwerena. Dodajmy przy tym, że w zasadzie pluralizmu tkwić musi immanentnie, jako założenie, równa (taka sama) ochrona dających się identyfikować w społeczeństwie opcji. Każda z nich bowiem stanowi element kształtujący wolę suwerena.

Z drugiej strony, zasada pluralizmu spełnia funkcję gwarancyjną wobec zasady suwerenności. Zasada pluralizmu pozwala bowiem na zachowanie tożsamości przez grupy formujące wolę suwerena, chroni przed eliminacją pewnych grup czy opinii. W ten sposób wola suwerena nie jest zdeformowana, gdyż jest wynikiem wszelkich dających się zidentyfikować opcji, a nie wynikiem podporządkowania się tylko jednej z nich.

Pamiętać przy tym należy, że zasada pluralizmu społecznego jako składowa porządku ustrojowego – jak każda z zasad znajdujących swe źródło w rzeczywistości społecznej – swą efektywność zawdzięczać będzie poziomowi społecznej internalizacji pluralizmu jako wartości rzeczywistej.

¹⁸ Por. Z.A. Maciąg, *Zasady i instytucje konstytucyjne we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, [w:] P. Sarnecki, *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 78.

Próby rekonstrukcji zasady pluralizmu politycznego na tle porządku konstytucyjnego siłą rzeczy nie mogą pominąć partii politycznych. Prawnie zagwarantowana swoboda działania partii politycznych wydaje się być dość powszechnie uznawana za podstawowy warunek realizacji zasady pluralizmu politycznego¹⁹. Jest to naturalne, zważywszy, że zdecydowana większość poglądów na partie polityczne zwraca uwagę na pierwszoplanową rolę tych organizacji w kształtowaniu poglądów politycznych społeczeństwa²⁰. Wskazać jednak można, iż istnieje szereg innych instytucji służących rejestracji czy artykułowaniu poglądów i orientacji społecznych. Są nimi m.in.: swoboda wyrażania opinii, swoboda organizowania zgromadzeń, prawo do petycji, wolność sumienia i religii, czy swoboda zakładania innych niż partie polityczne zrzeszeń, jak np. stowarzyszenia czy związki zawodowe²¹. Sprowadzenie zasady pluralizmu jedynie do legitymowania prawnego zagwarantowania swobody działania partii politycznych wydaje się być zawężeniem form artykulacji opcji politycznych, kulturowych czy religijnych, występujących w obrębie suwerena. Uwaga tu poczyniona nie odnosi się zresztą jedynie do istniejących w literaturze interpretacji zasady pluralizmu, lecz ma szczególnie istotne zastosowanie w praktyce politycznej państw demokratycznych.

Na płaszczyźnie tekstów konstytucyjnych analiza zasady pluralizmu politycznego nie zawsze może być odczytana poprzez jej ścisły związek z konstytucyjnym statusem partii politycznych. Obok rozwiązań znanych przykładowo konstytucji hiszpańskiej (art. 6), konstytucji czeskiej (art. 5) czy konstytucji bułgarskiej (art. 11 ust. 1), gdzie wyraźnie rysuje się związek między zasadą pluralizmu politycznego i konstytucjonalizacją partii, występują także bardziej klasyczne rozwiązania konstytucyjne, które choć nie odwołują się wprost do pojęcia pluralizmu, służą interpretatorom konstytucji do wygenerowania takiej zasady, jak to dzieje się na przykładzie art. 4 konstytucji V Republiki Francuskiej²². W tym przypadku osią wywodu służącego wyinterpretowaniu z konstytucji zasady pluralizmu jest z reguły norma gwarantująca wolność zrzeszania się.

¹⁹ Por. J.P. Bizeau, op. cit., s. 523 i nast., G. Leibholz, *Democratie representative et état de partis modern*, „Revue International d’Histoire Politique et Constitutionnelle” 1958, t. XXXV.

²⁰ Szerzej o funkcji artykulacji i agregacji potrzeb i interesów społecznych por. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 57 i nast. Prawnie usankcjonowane elementy tej funkcji partii znaleźć można między innymi w konstytucji V Republiki Francuskiej czy w niemieckiej, hiszpańskiej i portugalskiej ustawie o partiach politycznych.

²¹ Por. J.P. Bizeau, op. cit., s. 519 i nast.

²² Por. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 116 i nast. oraz J.P. Bizeau, op. cit., s. 532 i nast. Nieco inaczej, jak się zdaje, M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, s. 62.

Przekształcenia w koncepcjach suwerenności w oczywisty sposób znajdują swój wyraz w poglądach na zasadę reprezentacji. W okresie, gdy w dominującym poglądzie na zasadę suwerenności jej piastunem lub źródłem miał być idealistycznie pojmowany naród, stosunek reprezentacji najlepiej wyrażała koncepcja mandatu wolnego. Zgodnie z nią, reprezentantami suwerena byli całkowicie od niego niezależni deputowani, kierujący się własnym poglądem na dobro narodu, samodzielnie interpretujący jego potrzeby i w swych działaniach kierujący się własnymi przekonaniami. Upowszechnienie praw wyborczych i powstanie masowych partii politycznych w oczywisty sposób powodowały, że utrzymana w konstytucjach zasada mandatu wolnego nie przystawała do rzeczywistości, w której partie brały na siebie ciężar politycznej organizacji wyborów, dokonywanej choćby poprzez kształtowanie programów wyborczych czy wstępną selekcję kandydatów. W efekcie, jak zauważa M. Sobolewski, „partie polityczne zastąpiły w gruncie rzeczy indywidualnych reprezentantów”²³. Partie polityczne stały się nie tylko wyrazicielami występujących w społeczeństwie poglądów, ale także nośnikami programów, których osąd dokonywał się w trakcie wyborów. W istocie partie stały się reprezentantami poszczególnych odłamów społeczeństwa.

Paradoksalnie, antypartyjna argumentacja o oświeceniowej jeszcze proveniencji, odnajdująca w partiach środek prowadzący do rozsadzenia jedności (a może wręcz jednolitości) narodu, powróciła w formie swoistej drugiej strony medalu. Bieg wydarzeń i następująca ewolucja społeczeństw ujawniały istniejące podziały i różnice niejako bez udziału partii. Warto przypomnieć, że krystalizujące się poglądy, ideologie i programy polityczne wcześniej znajdowały swój wyraz w innych formach organizacyjnych, takich jak zgromadzenia i manifestacje, strajki, stowarzyszenia czy związki zawodowe. Partie polityczne stanowiły w tej ewolucji z reguły etap końcowy, do czego przyczyniło się zapewne – obok narastającego przeświadczenia o trafności korzystania z tej formy w życiu publicznym – także upowszechnienie praw wyborczych. Partie polityczne stały się nie tylko dogodną formułą instytucjonalizacji partykularnych dążeń politycznych, ale także organizacją grupującą poszczególne odłamy społeczeństwa wokół programu będącego zbiorem poglądów członków partii. Bez względu na to, czy identyfikacja z partią miała charakter sformalizowany w postaci członkostwa, czy też w poparciu wyrażanym w wyborach, czy w innych przedsięwzięciach podejmowanych z inicjatywy partii (np. akcje protestu, udział w referendum itp.), okazywało się, że partia artykułuje interesy polityczne, postawy, czy poglądy nie jednostek, ale mniejszych lub większych grup społecznych.

Uczestnictwo w wyborach, głównie parlamentarnych, pozwala suwerenowi nie tyle dokonać personalnego wskazania swych reprezentantów w organie wyłanianym w wyborach (choć oczywiście ten aspekt wyborów pozostaje nadal aktualny), ile w głównej mierze wskazać program lub programy, wedle których ma postępować

²³ Por. M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji...*, op. cit., s. 47.

proces rządzenia w najbliższym czasie. Oczywiście, ten aspekt wyborów jest szczególnie wyrazisty w systemie wyborów proporcjonalnych, szczególnie wtedy, gdy wybór następuje przede wszystkim poprzez wskazanie preferowanej przez wyborcę listy.

W ten sposób następuje istotne skorygowanie znaczenia zasady reprezentacji. Istotnym elementem dla jej zdefiniowania stają się partie polityczne, których obecność jako ciał pośredniczących pomiędzy suwerenem a reprezentantami nie może zostać pominięta. Oczywiście – z perspektywy polskiej, a podobnie i z perspektywy innych państw Europy Środkowej i Wschodniej, w których zasada reprezentacji (przedstawicielstwa politycznego) przez długi powojenny okres była postrzegana poprzez pozycję partii kierowniczej (przewodniej)²⁴ – należy zastrzec, że warunkiem koniecznym takiego skorygowania zasady reprezentacji jest funkcjonowanie partii pod „rządami zasady pluralizmu politycznego”²⁵. Innymi słowy, partie, choć są zasadniczym środkiem organizującym suwerena do sprawowania władzy, to jednak muszą to czynić w sposób właściwy dla demokratycznego ładu ustrojowego.

W perspektywie polskich demokratycznych doświadczeń konstytucyjnych podkreślić na wstępie wypada, że z przyczyn historycznych nastąpiło niemal równoczesne, a przynajmniej wzajemnie sprzężone zainstalowanie wszystkich trzech wyżej omawianych zasad właściwych dla większości współczesnych państw europejskich. Nastąpiło to więc inaczej niż w przypadku większości państw demokracji zachodnioeuropejskiej, gdzie wyodrębnienie doktrynalne, a następnie normatywne zasady pluralizmu poprzedzone było długotrwałą egzystencją konstytucyjną i ewolucją poglądów na obie „klasyczne” zasady ustrojowe. Oczywiście, historyczne przyczyny tego stanu rzeczy są znane, a przystępując do reformy konstytucyjnej (jak dowiodła długa historia), usuwając w tym zakresie wieloletnie zapóźnienia, należało *nolens volens* równocześnie korzystać z różnych źródeł i punktów konstytucyjnego odniesienia w stanie, w jakim one się znajdowały w momencie przystępowania przez Polskę do reformy konstytucyjnej²⁶.

O ile przywrócenie zasady suwerenności narodu i powrót do zasady reprezentacji następowało w zasadzie w sposób naturalny, choć niekiedy – szczególnie w przypadku zasady reprezentacji – kilkuetapowo²⁷, o tyle ustanowienie zasady pluralizmu

²⁴ Por. B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Wrocław 1980, *passim*.

²⁵ Por. M. Granat, *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, mps powielony, s. 13 i nast.

²⁶ Szerzej na ten temat por. W. Sokolewicz, *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?* [w:] A. Pułło, *op. cit.*, s. 22 i nast.

²⁷ Por. P. Sarnicki, *Dokonania konstytucyjne na drodze ku konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *ibidem*, s. 10 i nast.

politycznego przebiegało w dłuższym horyzoncie czasowym. Nie jest to pogląd powszechny w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego i wymaga bez wątpienia szerszego rozbudowania. Wskazać bowiem należy, że znaczna część doktryny uznała, iż już dokonana 29 grudnia 1989 r. nowelizacja konstytucji z 1952 r. zawierała w sobie wspomnianą zasadę, traktując ustanowienie art. 4 oraz zawarcie go w rozdziale konstytucji zatytułowanym *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego* za wystarczającą legitymację do wyodrębnienia tej zasady na gruncie konstytucji z 1952 r.²⁸

Znamienne jednak, że przynajmniej część doktryny zachowała wstrzeźliwość w tej mierze. P. Sarnecki, analizując restytucję zasady suwerenności narodu dokonaną formalnie w grudniu 1989 r., w sposób bezpośredni nawiązał do nowego konstytucyjnego statusu partii politycznych, uznając postanowienia art. 4 za naturalne uzupełnienie tej zasady²⁹. Więcej, P. Sarnecki uznał art. 4 w pierwszej kolejności za deklarację nowego, realnego widzenia suwerena; odejście od idealnego tworu określanego w propagandzie lat wcześniejszych w kategoriach „jedności moralno-politycznej” i zasygnalizowanie jego rzeczywistej złożoności. Interesujące przy tym, że w warstwie normatywnej przepisu konstytucjonalizującego partię P. Sarnecki unikał wprost odwołania się do zasady pluralizmu politycznego, ale wskazał, iż określono ramy prawne dla swobodnej rywalizacji poglądów i opcji politycznych w pluralistycznym narodzie.

Podobną powściągliwość, choć nieco bardziej zawoalowaną, wykazał J. Jaskiernia, zgłaszając pod adresem prac konstytucyjnych postulat „wprowadzenia zasady pluralizmu politycznego do nowej konstytucji”, przy czym, jak pisał, „nie chodzi przy tym wyłącznie o (...) uwzględnienie treści tej zasady, ale też o jej umieszczenie *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej”³⁰.

Wydaje się, że niejednorodność polskiej doktryny prawa konstytucyjnego co do samego istnienia zasady pluralizmu politycznego w polskim porządku konstytucyjnym wynika ze zróżnicowanego identyfikowania treści tej zasady w jej uniwersalnym, a więc adaptowalnym w każdym systemie demokratycznym zakresie³¹.

²⁸ Por. przykładowo Z. Witkowski, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 75 i nast.; M. Granat, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Zarys prawa konstytucyjnego*, Lublin-Rzeszów, s. 36 i nast.

²⁹ P. Sarnecki, *Dokonania konstytucyjne...*, op. cit., Gdańsk 1993, s. 11.

³⁰ Por. J. Jaskiernia, *Zasada pluralizmu politycznego w projektach nowej konstytucji RP*, „PiP” 1991, nr 10, s. 25.

³¹ Na taki uniwersalny zakres usiłował wskazać W. Sokolewicz w pracy: *Pluralizm polityczny a ochrona praworządności (z doświadczeń hiszpańskiego konstytucjonalizmu)*, [w:] *Państwo, ustroj, konstytucja*, Lublin 1991, s. 267 i nast.

Dopiero na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. M. Granat przedstawił w tym zakresie pewną propozycję terminologiczną, która – choć moim zdaniem nie do końca trafna – w dużym stopniu zbliża nas do prawidłowego rozeznania treści zasady pluralizmu politycznego oraz znaczenia partii politycznych dla tej konstrukcji³².

Wspomniany Autor wyróżnia dwie kategorie: pluralizm polityczny *sensu largo* oraz pluralizm polityczny *sensu stricto*. Pierwszy definiuje jako „różnorodne formy dobrowolnego udziału obywateli w wyrażaniu swej woli, bez pretendowania do wpływu na politykę państwa”³³ oraz „na bieg spraw społecznych”³⁴. M. Granat do form tych zalicza „grupy, koła, związki, towarzystwa, gminy i inne (np. organizacje pracodawców, fundacje)”. Omawiając natomiast pluralizm polityczny *sensu stricto*, M. Granat stwierdza, iż jego istotą jest status prawny partii politycznych.

Jak łatwo zauważyć, występuje tu skrzyżowanie dwóch płaszczyzn pojęciowych; pierwsza z kategorii opisuje pewien porządek społeczny, natomiast druga odwołuje się do pojęć prawnych, co zresztą podkreśla sam Autor, mówiąc o tej kategorii jako o ujęciu z zakresu prawa konstytucyjnego. Istotną wartością tego zestawienia jest jednak wskazanie na konieczny związek, jaki występować musi między postrzeganiem rzeczywistości społecznej a zasadą konstytucyjnoprawną. Istnieje bowiem ścisły przyczynowo-skutkowy związek między stanem społeczeństwa określanego mianem pluralistycznego a ewentualnym ustanowieniem na najwyższym normatywnym poziomie zasady ustrojowej wyrastającej z pluralistycznego obrazu społeczeństwa.

Tak więc ewentualną zgodę ustrojodawcy na ustanowienie zasady pluralizmu politycznego musi poprzedzić zgoda co do wizji społeczeństwa i jego wewnętrznych zasad – społeczeństwa określanego często mianem pluralistycznego. Tak charakteryzuje je J. Turowski: „Społeczeństwa współczesne są ogromnie zróżnicowane (...). Charakteryzuje je istnienie wielu różnych grup społecznych o odmiennych rodzajach działalności, interesach, systemach wartości ale jednocześnie zależnych od siebie”³⁵. Z kolei, jak pisze F. Gross, pluralizm społeczny jest „przede wszystkim kulturową i polityczną wizją złożonych społeczności o zróżnicowanych ideologicznie, kulturowo, etnicznie i rasowo grupach ludności”³⁶. Tak postrzegane społeczeństwo musi opierać swoje funkcjonowanie na zasadach tolerancji i respektowania odmienności postaw, poglądów, opinii oraz różnorodności organizacji³⁷.

³² Por. M. Granat, *Zasada pluralizmu ...*, op. cit., s. 151 oraz idem, *Wprowadzenie*, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, s. X i nast.

³³ Por. M. Granat, *Zasada pluralizmu ...*, op. cit., s. 151.

³⁴ Por. M. Granat, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. X i nast.

³⁵ Por. J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 1994, s. 133.

³⁶ F. Gross, *Tolerancja i pluralizm*, Warszawa 1992, s. 37.

³⁷ Por. A. Jamróz, op. cit., s. 47 i nast.

Jest kwestią zasadniczą, czy taka wizja społeczeństwa, odległa od koncepcji jego jednolitości „moralno-politycznej”, wyznaniowej czy jakiegokolwiek innej, uzyska akceptację twórcy konstytucji, w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc w istocie wszystkich zasadniczych sił politycznych wpływających na kształt ustawy zasadniczej. Zastrzec przy tym należy, że akceptacja dla takiej wizji społeczeństwa oznacza odrzucenie działań zmierzających do zmiany (lub naprawy) tego stanu rzeczy – przywrócenia lub nadania mu homogeniczności.

Jak dowodzi tego moment historyczny pojawienia się zasady pluralizmu politycznego w zachodnioeuropejskich systemach politycznych, dochodzenie do niej jako sposobu ułożenia w państwie stosunków społecznych, a w ślad za tym i ustrojowych wymagało czasu i szerokiego porozumienia społecznego.

Jeżeli przyjmie się, że punktem wyjścia dla zainstalowania w porządku konstytucyjnym państwa zasady pluralizmu politycznego jest właśnie zarysowana wyżej pluralistyczna koncepcja społeczeństwa, to wówczas zawężenie treści tej zasady do kwestii ustanowienia statusu prawnego (choćby nawet konstytucyjnego) partii politycznych jest błędne.

Jeżeli bowiem przyjąć, że na społeczeństwo składają się liczne grupy społeczne, dające się wyodrębnić w oparciu o zróżnicowane kryteria, a wielość tych grup sprawia, iż żadna z nich nie może zająć dominującej pozycji (co prowadzi do konieczności ochrony prawnej każdej z nich), to wówczas okaże się, że wolność działania partii jest zaledwie jedną z licznych gwarancji niezbędnych dla funkcjonowania społeczeństwa pluralistycznego. Odpowiadając na pytanie o treść zasady pluralizmu politycznego, trzeba, moim zdaniem, uznać, że celem ustanowienia tej zasady jest gwarantowanie (konserwowanie) zastanej pluralistycznej struktury³⁸. Oznacza to stworzenie prawnych gwarancji dla ekspresji poglądów i dążeń politycznych, religijnych czy kulturowych grup składających się na pluralistyczne społeczeństwo w ramach ładu określanego mianem demokratycznego.

Tymczasem, rekonstruując treść zasady pluralizmu politycznego, M. Granat uznaje, że polega ona na: a) uznaniu wielości partii, b) uznaniu równości partii, c) określeniu demokratycznej roli partii politycznych³⁹.

W moim przekonaniu, tak określona treść zasady pluralizmu musi zostać skorygowana i uzupełniona. W odniesieniu do samych partii niezbędne jest uzupełnienie o fundamentalne stwierdzenie, iż dla zasady pluralizmu politycznego warunkiem koniecznym jest zagwarantowanie obywatelom swobody tworzenia partii. Swoboda ta oznacza umożliwienie zakładania partii w sposób wykluczający wpływ władzy politycznej, a także innych partii na tę procedurę.

Poza sferą systemu partyjnego, choć w ścisłym z nim związku pozostaje gwarantowana konstytucyjnie wolność zrzeszania się jako kolejny element zasady plu-

³⁸ J. Turowski, op. cit., s. 155, pisze trafnie, że pluralizm społeczny rodzi pluralizm polityczny.

³⁹ M. Granat, *Zasada pluralizmu...*, op. cit., s. 151.

ralizmu. Pozwala ona artykułować inne dążenia społeczne, a do zrzeczeń temu sprzyjających zaliczyć należy m.in. związki zawodowe, organizacje pracodawców czy stowarzyszenia. Jak bowiem pisze współczesny socjolog, pluralizm polityczny to także „działania różnego rodzaju grup zawodowych, kulturalnych, religijnych, gospodarczych i etnicznych”⁴⁰. Wskażmy wreszcie, że aktywność polityczna grup społecznych nie zawsze musi sięgnąć po tak jednoznaczne środki działania, jak partie polityczne. Mimo występujących we współczesnym prawodawstwie tendencji do skanalizowania – od strony organizacyjnej – aktywności politycznej grup społecznych w postaci partii politycznych⁴¹, należy zauważyć, że niektóre grupy społeczne artykułują swoje aspiracje i dążenia polityczne w innych formach organizacyjnych, nieraz jawnie unikając angażowania się w tworzenie partii politycznych.

Kolejnymi elementami zasady pluralizmu politycznego są inne wolności jednostki. Szczególne znaczenie w państwach o dużym wpływie instytucji religijnych na społeczeństwo i życie publiczne ma wolność sumienia i religii, a w szczególności takie uprawnienia z niej wynikające, jak publiczne uzewnętrznianie swojej religii, czy tworzenie wspólnot religijnych. Katalog ten należy wreszcie uzupełnić gwarantowaną prawnie swobodą wypowiedzi.

Istotną częścią składową pozwalającą odtworzyć treść zasady pluralizmu politycznego są procedury, pozwalające na wypracowanie decyzji publicznych poprzez samoograniczenie się, negocjacje i konsultacje grup tworzących społeczeństwo pluralistyczne lub ich organizacyjnej emanacji, głównie partii politycznych.

Tak więc, zgadzając się z poglądami sytuującymi swobodę tworzenia i działania partii politycznych na kluczowym miejscu w konstrukcji zasady pluralizmu politycznego, uważam, że jest to warunek nie wystarczający dla zrekonstruowania w systemie normatywnym państwa tej zasady ustrojowej.

⁴⁰ Por. J. Turowski, *op. cit.*, s. 155.

⁴¹ Na gruncie polskiego systemu ustrojowego tak należy ocenić m.in. postanowienia art. 100 Konstytucji z 1997 r.