

Marek Czaja*

**MIEJSKIE PARTIE PREZYDENCKIE
W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO**

**MUNICIPAL PRESIDENTIAL PARTIES
IN SILESIAN MUNICIPALITIES**

Abstract

This article focuses on the characteristics and the position of municipal presidential parties in the municipalities in the Silesian region. The article based on the results of the City Council elections in the years 2006–2014. Municipal presidential parties are defined as local initiatives created by independent Mayors. These parties were created as a result of the change in law connected with the mayoral elections. The analysis demonstrates that in the majority of municipalities in the Silesian Voivodeship initiatives that are described are relevant to local politics. Moreover, it presents significant differences among all the cities to their relevance. The article extends the analysis of urban movements in the biggest cities of the Silesian Voivodeship by the category of the municipal presidential parties which constitute one of the models of the described entities.

Key words: municipal presidential party, local party, political party, local policy

Wprowadzenie

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce stanowiła jeden z kluczowych elementów transformacji ustrojowej zapoczątkowanej po upadku systemu komunistycznego w 1989 r. Wprowadzane rozwiązania nawiązywały do założeń modelu państwowej konstrukcji samorządu, upatrujących źródeł samorządności w woli państwa, co było charakterystyczne dla II Rzeczypospolitej (Izdebski 2008: 65). Przejawem odrodzenia samorządu lokalnego było uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ordynacji wyborczej do rad gmin, na podstawie której przeprowadzone zostały pierwsze w historii III Rzeczypospolitej wybory samorządowe w maju

* Doktorant na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ul. Bankowa 11, 40-001 Katowice, adres e-mail: marek.czaja@onet.eu

1990 r. W istotny sposób wzmocniły one proces demokratyzacji polskiego systemu politycznego (Zieliński 2014: 200). Waldemar Wojtasik (2012: 235) wskazuje, iż skutkowało one przełamaniem monopolu państwowego oraz partyjnego na szczeblu samorządu lokalnego, zapewniły swobodę kształtowania środowiska lokalnego przez obywateli, a także umożliwiły sprawowanie skutecznej kontroli nad działaniami władz samorządowych.

Podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego zawarte zostały w rozdziale VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza charakteryzuje gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, której powierzono wykonywanie wszystkich zadań niezastrzeżonych dla innych podmiotów (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 164). Niezwykle istotne przekształcenie struktury samorządu terytorialnego w Polsce stanowiło rezultat reformy administracji publicznej z 1998 r., w wyniku której powołano województwa samorządowe oraz powiaty. Szczególne znaczenie przypisywane jest miastu na prawach powiatu, które stanowi gminę zobligowaną przez ustawodawcę do wypełniania zadań przypisanych do realizacji powiatom na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym (Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 92, ust. 2). Status miast na prawach powiatu przyznano jednostkom liczącym ponad 100 tys. mieszkańców oraz miastom, które w wyniku reformy przestały pełnić rolę stolicy województwa, a także jednostkom wchodzącym w skład aglomeracji.

Przedmiot rozważań w niniejszym artykule stanowi określenie pozycji i wskazanie kluczowych źródeł relewancji miejskich partii prezydenckich, tworzonych i kierowanych przez niezależnych włodarzy w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego. Specyfika regionu przejawia się w niskim poziomie upartyjnienia samorządu terytorialnego, czego wyrazem jest zarówno wysoki odsetek polityków niezależnych wśród ogółu prezydentów miast, jak również jeden z najniższych w skali kraju wskaźnik udziału przedstawicieli partii ogólnopolskich na płaszczyźnie organów stanowiących (Czaja 2014: 172–173). Powstanie charakteryzowanych podmiotów oraz uzyskanie przez nie relewancji na lokalnych scenach politycznych stanowi wyraz zmiany modelu wyboru organu wykonawczego, przejawiającej się we wprowadzeniu zasad bezpośredniego wyboru prezydenta miasta w wyborach powszechnych. Stabilność miejskich partii prezydenckich w miastach na prawach powiatu jest również wynikiem uzyskiwania reelekcji w wyborach organu wykonawczego przez lidera organizacji. Posiadanie trwałego zaplecza w radzie miasta, w postaci własnego komitetu, stanowi z kolei jeden z kluczowych czynników warunkujących efektywne sprawowanie władzy przez prezydenta miasta oraz ponowny wybór w kolejnej elekcji samorządowej (Drzonek 2013: 157–159). Specyfika bezpośrednich wy-

borów organu wykonawczego, w kontekście uczestnictwa kandydatów niezależnych, przejawia się w ograniczonym zakresie oddziaływania czynników ideologicznych i partyjnych jako determinant zachowań wyborczych (Wojtasik 2011: 212), co znajduje szczególny wyraz w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego.

Analiza poziomu relewancji charakteryzowanych podmiotów dokonana zostanie na podstawie wyników wyborów do organów stanowiących miast na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2006–2014. Uznanie wprowadzenia modelu bezpośredniego wyboru organu wykonawczego oraz mechanizmu reelekcji jako kluczowych źródeł relewancji miejskich partii prezydenckich uzasadnia poczynienie analizy od wyborów lokalnych 2006 r., podczas których w rywalizacji wyborczej uczestniczyli prezydenci miast, uprzednio wybrani głosami mieszkańców. W artykule wykorzystane zostaną wcześniej niepublikowane wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 2012 r. na reprezentatywnej próbie Polaków (N = 1088), dotyczących społecznej percepcji lokalnych komitetów wyborczych, pochodzące z projektu „Preferencje polityczne”.

Charakterystyka istoty miejskich partii prezydenckich

Genezy powstania miejskich ruchów politycznych upatruje się w latach 70. XX w. Charakteryzowane podmioty stanowiły jeden z modeli rodzących się nowych ruchów społecznych, których istotą działania jest tworzenie organizacji miejskiej wokół wartości niezależnych kultur lokalnych oraz zdecentralizowanej demokracji partycypacyjnej. Wśród przyczyn rozwoju miejskich ruchów politycznych wskazuje się przeobrażenia samych miast, przejawiające się we wzroście liczby mieszkańców prowadzącym do zróżnicowania struktury społecznej, a także pojawieniu się nowych obszarów życia miejskiego (Wróbel 2011: 30–34).

W literaturze przedmiotu brak jest konsensusu w obszarze definiowania istoty inicjatyw miejskich na arenie wyborów samorządowych, jednakże większość badaczy nadaje im znamiona partii politycznych. Jan Iwanek (2014: 17–18) na ich zdefiniowanie używa określenia „partie lokalne”, wskazując, iż spełniają one wszystkie wymogi definicyjne partii politycznej, z wyjątkiem posiadania formalnego statusu. Charakteryzowane podmioty stanowią ugrupowania powołane w celu artykulacji oraz reprezentacji interesów społeczności lokalnych, uczestniczące w rywalizacji politycznej oraz zmierzające do zdobycia władzy wyłącznie na szczeblu lokalnym. Michał Bukowski, Jarosław Flis, Agnieszka Hess oraz Agnieszka Szymańska (2016: 9) mianem partii lokalnych charakteryzują wszystkie niezwiązane z partiami sejmowymi podmioty uczestni-

czące w rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym. Za najistotniejszy element, różnicujący charakteryzowane inicjatywy od formacji ogólnopolskich, uznają odmienne zabarwienie emocjonalne terminów w ich społecznej percepcji, wyrażające się w krytycznym stosunku względem partii ogólnopolskich oraz postrzeganiu inicjatyw lokalnych jako w większym stopniu racjonalnych i obywatelskich.

Sylwester Wróbel (2005: 84) wskazuje na analogiczne cele działania inicjatyw miejskich i partii politycznych, wśród których kluczowe znaczenie przybiera zdobycie oraz utrzymanie władzy. Podmioty lokalne utożsamiane są z partiami wyborczymi charakteryzującymi się luźną strukturą członkowską oraz programowym odwoływaniem się do szerokich kręgów społeczeństwa, a także wzmoczoną aktywnością podczas kampanii wyborczej. Atrybuty partii politycznych w inicjatywach lokalnych wskazuje ponadto Jacek Wódz (1998: 198), który nazywając komitety wyborcze w średnich i dużych ośrodkach miejskich, stosuje określenie „protopartie miejskie”. Podmioty te stanowią formę pośrednią pomiędzy stowarzyszeniami miejskimi a partiami politycznymi. Adam Gendźwił (2010: 100) używa z kolei terminu „organizacja quasi-partyjna”, ze względu na jej udział w rywalizacji wyborczej i polityce na szczeblu lokalnym, przybierający charakter polityczny, jednakże niespełniający wszystkich cech definicyjnych partii politycznej.

Analizując pozycję inicjatyw miejskich na lokalnych scenach politycznych, wskazać należy cztery kluczowe czynniki warunkujące relewancję charakteryzowanych podmiotów (Gendźwił 2010: 100). Pierwszy z nich stanowi słabość partii politycznych na szczeblu lokalnym, wyrażającą się w braku prężnie działających struktur terenowych oraz niedostatku przywódców. Polityka lokalna cechuje się ponadto istotnym poziomem niezależności względem polityki ogólnopolskiej, czego przejawem jest nieobecność kluczowych podziałów socjopolitycznych determinujących kształtowanie się systemów partyjnych na szczeblu centralnym. Czynnikiem wzmacniającym pozycję formacji lokalnych są również utrwalone w społeczeństwie postawy antypartyjne, widoczne na przykładzie Polski, gdzie zaufanie do partii politycznych deklaruje jedynie 17% respondentów (CBOS 2014). Wzrost znaczenia podmiotów lokalnych jest również wynikiem normatywnej ewolucji modelu wyboru organu wykonawczego.

Przeprowadzone przez Mariusza Kolczyńskiego i Magdalenę Farcik-Nowak (2013: 87–90) badania wskazują, iż lokalne komitety wyborcze cieszą się sympatią niespełną jednej trzeciej Polaków, z czego kategorycznej odpowiedzi udzieliło ponad 7% respondentów. Negatywny stosunek względem charakteryzowanych podmiotów wyraża co czwarty badany, a ponad 40% respondentów nie ma sprecyzowanego zdania w tej materii. Analiza rozkładu odpowiedzi z uwzględnieniem struktury miejsca zamieszkania dowodzi, iż najbardziej przychylni lokalnym komite-

tom wyborczym są mieszkańcy miast do 20 tys. mieszkańców oraz największych ośrodków miejskich, gdzie zagregowany odsetek wskazań „zdecydowanie tak” i „raczej tak” wynosi odpowiednio 37,6 oraz 35,3%. Na przeciwnym biegunie znajduje się kategoria miast od 20 do 100 tys. mieszkańców, w której aż 38% badanych wyraża negatywny stosunek względem lokalnych inicjatyw wyborczych. Niezwykle ciekawych rezultatów dostarcza analiza odpowiedzi w odniesieniu do poglądów ideologicznych. Lokalne komitety wyborcze cieszą się największą sympatią wśród osób o poglądach prawicowych; charakteryzowany wskaźnik wynosi tam 40%. W kategorii identyfikacji lewicowej odsetek deklaracji sympatii względem komitetów lokalnych równa się 32,3%, co wyraźnie kontrastuje z rodowodem ruchów miejskich jako podmiotów wyrosłych na kanwie przeobrażeń przełomu lat 60. i 70. XX w., określanym mianem „Nowej lewicy”. Wśród ankietowanych uznających swoje poglądy za centrowe wskaźnik sympatii do komitetów lokalnych wynosi 34,4%.

**Tabela 1. Sympatia względem lokalnych komitetów wyborczych
– rozkład ilościowy i procentowy**

	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie
Liczba	80	264	456	223	65
Procent	7,3	24,3	41,9	20,5	6
	31,6			26,5	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kolczyński, Faracik-Nowak 2013: 87–90.

Niezwykle istotny wpływ na funkcjonowanie samorządu lokalnego na szczeblu gminnym wywarła zmiana charakteru organu wykonawczego, wprowadzona ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Kolegialny zarząd gminy, powoływany oraz odwoływany decyzją organu stanowiącego, zastąpiony został instytucją monokratycznego organu wykonawczego, wybieranego przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w wyborach powszechnych, na podstawie zasady większości bezwzględnej (Dolnicki 2009: 80–81). Efekt charakteryzowanej zmiany stanowiło wzmocnienie pozycji wójta w stosunku do organu stanowiącego gminy oraz jego istotne uniezależnienie. Oddziaływanie rady gminy na działalność organu wykonawczego ograniczone zostało *de facto* do udzielania absolutorium z wykonania budżetu, jednakże posiadanie większościowego zaplecza w organie stanowiącym nadal stanowi jeden z kluczowych czynników warunkujących skuteczne sprawowanie władzy przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (Gendźwiłł, Żółtak 2012: 115).

Budowanie zaplecza politycznego organu wykonawczego na płaszczyźnie rady miasta stanowi motyw powoływania miejskich partii prezydenckich w miastach na prawach powiatu, bazujących na instytucji indywidualnego przywództwa. Tworzone są wokół postaci znanego na lokalnej scenie politycznej lidera, którego pozycja została ugruntowana w wyniku wieloletniego pełnienia funkcji organu wykonawczego. Struktura organizacyjna charakteryzowanych podmiotów zasadza się na nadrzędnej pozycji przywódcy oraz znikomej roli pozostałych członków (Wróbel 2012: 44–45). Niejednokrotnie stosowanym zabiegiem, mającym na celu integrowanie komitetu wyborczego z postacią lokalnego lidera w świadomości społecznej, jest tworzenie „komitetów wodzowskich” charakteryzujących się umiejscowieniem nazwiska przywódcy w oficjalnej nazwie komitetu wyborczego (Glajcar 2011: 133–134). Zważywszy na fakt, iż nie wszystkie miejskie partie prezydenckie zamieściły w nazwie inicjatywy nazwisko przywódcy, „komitety wodzowskie” stanowią jedynie jeden z rodzajów charakteryzowanych podmiotów.

Miejskie partie prezydenckie na scenach politycznych miast na prawach powiatu województwa śląskiego

W skład województwa śląskiego wchodzi dziewiętnaście miast na prawach powiatu, co sytuuje region na pozycji lidera pod względem liczby tego typu jednostek. Specyfika województwa śląskiego przejawia się ponadto w niskim poziomie upartyjnięcia polityki lokalnej. W kontekście niniejszego artykułu szczególną uwagę należy zwrócić na wysoki odsetek niezależnych prezydentów miast województwa śląskiego wśród ogółu włodarzy, a także najniższy w skali kraju stopień upartyjnięcia organów stanowiących w miastach na prawach powiatu. Wskaźnik niezależnych prezydentów miast w województwie śląskim w latach 2002–2014 oscylował w granicach 70%, z kolei odsetek przedstawicieli komitetów lokalnych w radach największych miast usytuowany był na poziomie 40% (Czaja 2014: 172–173).

Miejskie partie prezydenckie stanowią składnik lokalnych scen politycznych we wszystkich miastach na prawach powiatu województwa śląskiego z wyjątkiem Sosnowca¹. Najczęściej ich obecność na lokalnej scenie politycznej przybiera charakter trwały, uczestniczą w rywalizacji wyborczej nieprzerwanie od 2006 r., co jest wynikiem uzyskiwania reelekcji w wyborach prezydenta miasta przez lidera komitetu bądź też zastępowaniem niezależnego prezydenta miasta działaczem również wy-

¹ Do 2014 r. urząd prezydenta miasta sprawował Kazimierz Górski, wywodzący się z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a w wyniku ostatniej elekcji samorządowej prezydentem został Arkadiusz Chęciński z Platformy Obywatelskiej.

wodzącym się z komitetu lokalnego, jak w Mysłowicach². W wyniku wyborów samorządowych 2006 r. prezydentem Siemianowic Śląskich został pozbawiony afiliacji partyjnej Jacek Guzy, a na stanowisko prezydenta Zabrze wybrana została Małgorzata Mańka-Szulik, również nienależąca do ogólnopolskiej partii politycznej, co skutkowało pojawieniem się miejskich partii prezydenckich na scenach lokalnych wskazanych miast. Z kolei zwycięstwo Damiana Bartyli w przedterminowych wyborach prezydenckich w Bytomiu w 2012 r., rządzonym dotychczas przez Piotra Koja z Platformy Obywatelskiej, skutkowało wyłonieniem się partii prezydenckiej na lokalnej scenie politycznej w ostatnich wyborach samorządowych.

Zanik miejskiej partii prezydenckiej, stanowiący efekt nieuzyskania reelekcji przez niewywodzącego się z ogólnopolskiej partii politycznej prezydenta miasta, charakterystyczny jest z kolei dla Częstochowy, Dąbrowy Górniczej oraz Świętochłowic. Porażka lidera w wyborach prezydenckich nie musi jednakże automatycznie przekładać się na upadek inicjatywy lokalnej, czego przykładem jest KW „Wspólnie dla Chorzowa”, który uczestniczył w rywalizacji wyborczej w 2014 r., pomimo że Marek Kopel cztery lata wcześniej doznał porażki w drugiej turze wyborów prezydenckich. Zaprzestanie działalności charakteryzowanego podmiotu może także stanowić efekt zacieśniania współpracy lidera z partią polityczną, przejawiający się w akcesji do ogólnopolskiej formacji politycznej. Sytuacja taka nastąpiła w Rudzie Śląskiej, gdzie urzędujący prezydent Andrzej Stania w elekcji samorządowej 2010 r. znalazł się na listach wyborczych Platformy Obywatelskiej, co doprowadziło do zaniku KWW Wspólnie dla Rudy Śląskiej.

Pozycja miejskich partii prezydenckich w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego jest zróżnicowana. Poparcie charakteryzowanych podmiotów w wyborach lokalnych lat 2006–2014 przybiera wartości od kilkunastu do ponad czterdziestu punktów procentowych. Najwyższym poparciem spośród miejskich partii prezydenckich w województwie śląskim cieszy się KWW Stanisława Korfantego. Rezultat wyborczy komitetu, stanowiącego zaplecze prezydenta Piekar Śląskich, w wyborach 2006 i 2010 r. oscylował w granicach jednej drugiej oddanych głosów, co w dużej mierze było wynikiem wsparcia udzielanego urzędującemu prezydentowi miasta przez Platformę Obywatelską, która nie uczestniczyła samodzielnie w rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym (Drzonek 2013: 195–198). Charakteryzowany wskaźnik przekroczył poziom 30% również w przypadku miejskich partii prezydenckich w innych miastach regionu. Dominującą pozycję na lokalnej scenie politycznej Chorzowa do wyborów samorządowych 2014 r. miał KW

² W wyborach prezydenta Mysłowic w 2010 r. Edward Lasok z KWW Mysłowickie Porozumienie Samorządowe pokonał urzędującego włodarza miasta Grzegorza Osyrę, wywodzącego się z KWW „Nowe Mysłowice”.

„Wspólnie dla Chorzowa”, wieloletniego włodarza miasta – Marka Koplą. Wysokie poparcie mieszkańców miasta odnotowują również KWW Forum Samorządowe i Piotr Uszok w Katowicach oraz KWW Adam Fudali Blok Samorządowy Rybnik, które stanowią podmioty inicjujące koalicje z partiami ogólnopolskimi na płaszczyźnie rady miasta³. Relewantnym podmiotem na scenie politycznej Gliwic jest KWW Koalicja dla Gliwic Z. Frankiewicza, którego ponowny udział w rywalizacji wyborczej 2010 r. stał się wynikiem opuszczenia szeregów Platformy Obywatelskiej przez urzędującego prezydenta miasta. Hegemoniczną pozycję na lokalnej scenie politycznej Zabrze od 2010 r. ma KWW Małgorzaty Mańki-Szulik, z kolei w Bytomiu zdecydowanym zwycięzcą ostatnich wyborów samorządowych został KWW Bis i Damiana Bartyli.

Tabela 2. Miasta o najwyższym średnim poparciu miejskich partii prezydenckich

Miasto	Miejska partia prezydencka	Wybory samorządowe			Średnia
		2006	2010	2014	
Piekary Śląskie	KWW Stanisława Korfantego	45,1	46,4	32,0	41,2
Zabrze	KWW Małgorzaty Mańki-Szulik	–	41,5	36,6	39,1
Chorzów	KW „Wspólnie dla Chorzowa”*	43,5	40,5	25,2	36,5
Bytom	KWW Bis i Damiana Bartyli	–	–	34,4	34,4
Katowice	KWW Forum Samorządowe i Piotr Uszok	40,6	27,2	30,7	32,8
Rybnik	KWW Adam Fudali Blok Samorządowy Rybnik**	35,9	30,8	30,4	32,4
Gliwice	KWW Koalicja dla Gliwic Z. Frankiewicza***	–	29,2	33,2	31,2
Świętochłowice	KWW „Porozumienie Świętochłowickie”****	46,7	11,9	–	29,3
Żory	KWW Żorskie Porozumienie Samorządowe i W. Socha*****	24,7	29,5	27,0	27,1

* W wyborach samorządowych 2006 i 2010 r. – KWW Koalicja Wspólny Chorzów;

** W wyborach samorządowych 2006 r. – KWW Blok Samorządowy Rybnik; *** W wyborach samorządowych 2010 r. – KWW Koalicja dla Gliwic Zygmunta Frankiewicza; **** W wyborach samorządowych 2006 r. – KWW Porozumienie Świętochłowickie 2006; ***** W wyborach samorządowych 2006 i 2010 r. – KWW Żorskie Porozumienie Samorządowe i Waldemar Socha

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (<http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/geoWojewodztwo21aa.html?id=240000&>; <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/240000/240000.html>; http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/24).

³ KWW Forum Samorządowe i Piotr Uszok od 2006 r. tworzy koalicję w radzie miasta z Prawem i Sprawiedliwością, z kolei KWW Adam Fudali i Blok Samorządowy Rybnik w latach 2007–2014 także sprawował władzę wspólnie z radnymi PiS, jednakże po wyborach lokalnych 2014 r. zmienił alians, decydując się na zawarcie koalicji z Platformą Obywatelską.

Kontrast względem charakteryzowanych powyżej miejskich partii prezydenckich stanowią podmioty w Dąbrowie Górniczej oraz Częstochowie, których poparcie nie przekracza poziomu 20%. Wspólny mianownik wskazanych miast stanowi istotna przewaga partii politycznych nad komitetami lokalnymi w organach stanowiących, a także zanik miejskich partii prezydenckich, będący efektem zwycięstwa kandydatów Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach organu wykonawczego, odpowiednio Zbigniewa Podrazy w 2006 r. oraz Krzysztofa Matyjaszczyka w roku 2010. Umiarkowanym poparciem cieszą się także miejskie partie prezydenckie w Mysłowicach oraz Rudzie Śląskiej. Rezultaty wyborcze pozostałych charakteryzowanych komitetów oscylują w granicach średniej dla województwa śląskiego.

Tabela 3. Miasta o najniższym średnim poparciu miejskich partii prezydenckich

Miasto	Miejska partia prezydencka	Wybory samorządowe			Średnia
		2006	2010	2014	
Dąbrowa Górnicza	KWW Nasza Dąbrowa Jerzego Talkowskiego	12,2	–	–	12,2
Mysłowice	KWW Nowe Mysłowice	14,9	18,4	–	19,7
	KWW Mysłowickie Porozumienie Samorządowe	–	–	25,8	
Częstochowa	KWW Wspólnota Samorządowa	22,8	16,7	–	19,8
Ruda Śląska	KWW Wspólnie dla Rudy Śląskiej	22,9	–	–	20,9
	KWW Grażyny Dziedzic	–	–	18,8	
Siemianowice Śląskie	KWW Jacek Guzy i Forum Samorządowe	–	26,4	19,6	23
Jastrzębie-Zdrój	KWW Jastrzębska Wspólnota*	22,2	26,2	23,5	24,0
Jaworzno	KW Jaworzno Moje Miasto	21,4	28,2	24,0	24,5
Bielsko-Biała	KWW Jacka Krywulca	23,1	33,5	18,6	25,1
Tychy	KWW Prezydenta Andrzeja Dziuby	17,3	30,0	28,3	25,2

* W wyborach samorządowych 2006 i 2010 r. – KWW Wspólnota Samorządowa Jastrzębia Zdroju

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (<http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/geo/Wojewodztwo21aa.html?id=240000&>; <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/240000/240000.html>; http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/24).

Analizując pozycję miejskich partii prezydenckich na przestrzeni lat 2006–2014 przez pryzmat zwycięstw w wyborach do organów stanowiących miast na prawach powiatu województwa śląskiego, zauważalny jest wzrost roli charakteryzowanych podmiotów na lokalnych scenach politycznych. W wyborach samorządowych 2014 r. spośród piętnastu miast, w których w rywalizacji wyborczej uczestniczyły miejskie partie prezydenckie, podmioty te zwyciężyły w dziewięciu⁴. W elekcji samorządowej 2010 partie prezydenckie uzyskały największą liczbę głosów w ośmiu miastach na prawach powiatu, natomiast cztery lata wcześniej jedynie w sześciu⁵. W ostatnich wyborach samorządowych żadna z miejskich partii prezydenckich nie zdołała jednakże uzyskać samodzielnej większości w radzie miasta, co w 2010 r. udało się komitetom w Chorzowie i Piekarach Śląskich, a cztery lata wcześniej dodatkowo jeszcze w Świętochłowicach.

Tabela 4. Rozkład mandatów w organach stanowiących miast na prawach powiatu województwa śląskiego

Komitet wyborczy	Wybory samorządowe 2006		Wybory samorządowe 2010		Wybory samorządowe 2014	
	mandaty	procent ogółu	mandaty	procent ogółu	mandaty	procent ogółu
Partie polityczne	294	62,2	257	54,7	265	56,6
Miejskie partie prezydenckie	118	24,9	135	28,7	125	26,7
Komitety lokalne	61	12,9	75	16,0	74	15,8
Komitet regionalny	0	0	3	0,6	4	0,9
Suma	473	100	470	100	468	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Rozpatrując rolę miejskich partii prezydenckich w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego na podstawie rozkładu mandatów w organach stanowiących, wskazać należy, iż odsetek przedstawicieli charakteryzowanych podmiotów wśród ogółu radnych oscyluje w granicach 25%. Wyniki wyborów do organów stanowiących z lat 2006–2014 jednoznacznie wskazują na utrzymującą się dominację partii prezydenckich wśród ogółu komitetów lokalnych. W bezpośredniej rywalizacji wyborczej

⁴ Miejskie partie prezydenckie zwyciężyły w wyborach do rady miasta w Bytomiu, Gliwicach, Katowicach, Mysłowicach, Rybniku, Siemianowicach Śląskich, Tychach, Zabrze i Żorach.

⁵ W 2010 r. miejskie partie prezydenckie zwyciężyły w Bielsku-Białej, Chorzowie, Jaworznie, Piekarach Śląskich, Siemianowicach Śląskich, Tychach, Zabrze i Żorach, a w 2006 r. w Chorzowie, Katowicach, Piekarach Śląskich, Rybniku, Siemianowicach Śląskich, Świętochłowicach.

w ostatniej elekcji samorządowej komitet lokalny uzyskał wyższe poparcie od inicjatywy prezydenckiej jedynie w Piekarach Śląskich, gdzie w wyborach do rady miasta zwyciężył KWW K. Turzańskiego i S. Umińskiej-Duraj, którego liderka wybrana została również na urząd prezydenta miasta, pokonując Stanisława Korfantego w drugiej turze głosowania. W poprzednich wyborach samorządowych ugrupowania prezydenckie ustępowały komitetom lokalnym m.in. w Mysłowicach oraz Świętochłowicach.

Komitety lokalne stanowią trwałe elementy lokalnej sceny politycznej szeregu miast na prawach powiatu województwa śląskiego. Doskonałym przykładem są Tychy, gdzie komitet „Tychy Naszą Małą Ojczyzną”, utworzony pod auspicjami znanej w środowisku lokalnym Barbary Koniecznej, od ponad dekady wprowadza swoich przedstawicieli do organu stanowiącego miasta⁶. Silną pozycję na miejskiej scenie politycznej mają także m.in. KW Ruch Ślązaków – Świętochłowice, który zwyciężył w dwóch ostatnich elekcjach samorządowych, KW „Wspólny Bytom”, KWW „Rodzina Rudzka” czy funkcjonujący do wyborów samorządowych 2014 r. KW „Wspólnie dla Jaworzna”.

Kluczową rolę na lokalnych scenach politycznych w największych ośrodkach miejskich województwa śląskiego odgrywają niezmiennie ogólnopolskie partie polityczne, które w ostatnich wyborach zdobyły największą liczbę mandatów w piętnastu spośród dziewiętnastu największych miast regionu, zwyciężając jednakże jedynie w ośmiu⁷. Największą liczbę mandatów w organach stanowiących charakteryzowanych miast województwa śląskiego zdobyło Prawo i Sprawiedliwość, nieznacznie wyprzedzając Platformę Obywatelską. Przedstawiciele w wybranych radach miast ma również Sojusz Lewicy Demokratycznej. Począwszy od wyborów samorządowych 2010 r., nowym podmiotem na lokalnych scenach politycznych wybranych miast województwa śląskiego jest Ruch Autonomii Śląska, definiowany jako komitet regionalny, którego pozycję określić jednakże należy mianem marginalnej.

Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym artykule wyniki wyborów samorządowych oraz struktura komitetów w organach stanowiących w latach

⁶ W ostatnich wyborach samorządowych Barbara Konieczna zdobyła mandat z ramienia KWW Barbary Koniecznej.

⁷ Platforma Obywatelska zwyciężyła w wyborach organu stanowiącego w Chorzowie, Jaworznie, Rudzie Śląskiej oraz Sosnowcu, Prawo i Sprawiedliwość w Bielsku-Białej, Częstochowie oraz Jastrzębiu-Zdroju, a Sojusz Lewicy Demokratycznej – Lewica Razem w Dąbrowie Górniczej.

2006–2014 jednoznacznie wskazują, że miejskie partie prezydenckie, wykazujące wszystkie kluczowe cechy partii politycznych, z wyjątkiem posiadania formalnego statusu, ograniczające jednakże swoją aktywność wyłącznie do wyborów na poziomie lokalnym, stanowią trwałe składniki lokalnych scen politycznych w zdecydowanej większości miast na prawach powiatu województwa śląskiego. Poziom relewancji charakteryzowanych podmiotów jest zróżnicowany. Równoległe do komitetów mających ugruntowaną pozycję na lokalnej scenie politycznej, cieszących się wysokim poparciem społecznym, niejednokrotnie przekraczającym poziom 40%, wśród których wskazać należy KWW Stanisława Korfatego, KWW Małgorzaty Mańki-Szulik, KWW Forum Samorządowe i Piotr Uszok, jak również KWW Adam Fudali Blok Samorządowy Rybnik, występują podmioty, których aktywność przybiera charakter epizodyczny, cieszące się znikomym poparciem mieszkańców miasta, jak KWW Nasza Dąbrowa Jerzego Talkowskiego czy KWW Nowe Mysłowice.

Relewancja charakteryzowanych podmiotów determinowana jest szeregiem motywów, wśród których kluczowe znaczenie przypisuje się wprowadzeniu modelu bezpośredniego wyboru prezydenta miasta, co w istotny sposób wzmocniło pozycję organu wykonawczego na lokalnej scenie politycznej. Intencją tworzenia miejskich partii prezydenckich, bazujących na autorytecie lidera w środowisku lokalnym, stanowiło budowanie zaplecza politycznego niezależnych włodarzy miast w organach stanowiących. Czynnikiem warunkującym trwałość miejskich partii prezydenckich na lokalnych scenach politycznych jest również pozycja lidera, piastującego urząd organu wykonawczego miasta. Wysokie poparcie społeczne niezależnego prezydenta, prowadzące do uzyskania reelekcji, przekłada się na rezultat komitetu w wyborach organu stanowiącego. Porażka wyborcza niezależnego prezydenta miasta skutkuje z kolei zmniejszeniem poziomu relewancji partii prezydenckiej bądź też jej całkowitym zanikiem. Wyniki wyborów samorządowych 2014 r. dowodzą, że przekazanie sukcesji w partii prezydenckiej, mające miejsce w Katowicach, gdzie dotychczasowy wieloletni prezydent miasta Piotr Uszok zrezygnował z ubiegania się o reelekcję i niejako „namaścił” na swojego następcę Marcina Krupę, nie prowadzi do obniżenia poziomu relewancji inicjatywy miejskiej. Zaprezentowane w niniejszym artykule rezultaty badań empirycznych wskazują na relatywnie wysoki wskaźnik sympatii wyborców do komitetów lokalnych w wyborach samorządowych. Stanowi to potencjał rozwoju zarówno miejskich partii prezydenckich, jak i pozostałych inicjatyw lokalnych, zapewniający możliwość skutecznej rywalizacji z ogólnopolskimi partiami politycznymi, mającymi jak dotąd kluczową pozycję na lokalnych scenach politycznych miast na prawach powiatu województwa śląskiego.

Bibliografia

- BS/68/2014, *Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A. 2016, *Rządzący i opozycja. Partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych*, Kraków.
- Czaja M. 2014, *Partyjni czy niezależni? Wybory prezydentów miast województwa śląskiego* [w:] *Vademecum Śląsk: wybory samorządowe 2014 w województwie śląskim*, red. M. Marmola, J. Podgórska-Rykała, K. Stelmach, Katowice.
- Dolnicki B. 2009, *Samorząd terytorialny*, Warszawa.
- Drzonek M. 2013, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków.
- Gendźwiłł A. 2010, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(40).
- Gendźwiłł A., Żółtak T. 2012, *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(47).
- Głajcar R. 2011, *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)* [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice.
- Iwanek J. 2014, *Partia regionalna, partia lokalna, regionalne i lokalne systemy partyjne – aspekty teoretyczne* [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Regionalne i lokalne partie polityczne i systemy partyjne*, red. J. Iwanek, W. Wojtasik, Toruń.
- Izdebski H. 2008, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Kolczyński M., Faracik-Nowak M. 2013, *Samorządność a przynależność partyjna*, „Political Preferences”, no. 7.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- Wojtasik W. 2011, *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, „Preferencje Polityczne: postawy, identyfikacje, zachowania”, nr 2.
- Wojtasik W. 2012, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej: teoria i praktyka*, Katowice.
- Wódcz J. 1998, *Protopartie miejskie – założenia badawcze* [w:] *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych*, red. S. Wróbel, Katowice.
- Wróbel S. 2005, *Powstanie i ewolucja miejskich ruchów politycznych. Przypadek miast górnośląskich*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Wróbel S. 2011, *Teoretyczne problemy miejskich ruchów politycznych* [w:] *Teoretyczne problemy ruchów społecznych i politycznych*, red. S. Wróbel, Toruń.
- Wróbel S. 2012, *Miejskie ruchy polityczne w śląskich miastach na prawach powiatu*, „Res Politicae”, t. 4.
- Wybory samorządowe 2006, Państwowa Komisja Wyborcza, <http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/geoWojewodztwo21aa.html?id=240000&> (5.09.2016).
- Wybory samorządowe 2010, Państwowa Komisja Wyborcza, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/240000/240000.html> (5.09.2016).
- Wybory samorządowe 2014, Państwowa Komisja Wyborcza http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/24 (5.09.2016).
- Zieliński E. 2014, *Demokracja lokalna w Polsce* [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczyński, A. Mirska, Warszawa.

Data przekazania tekstu: 7.12.2016 r.; data zaakceptowania tekstu: 25.02.2017 r.

Łukasz Kubisz-Muła*

**NIEKTÓRE POLITYCZNE SKUTKI
REELEKCJI WŁODARZA GMINY – ANALIZA
NA PRZYKŁADZIE MIEJSCOWOŚCI
Z WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO,
ŚWIĘTOKRZYSKIEGO I OPOLSKIEGO**

**SELECTED POLITICAL CONSEQUENCES
OF VOGT AND MAYORAL REELECTION – ANALYSIS
BASED ON LOCALITIES OF THE KUYAVIAN-POMERANIAN,
HOLY CROSS AND OPOLE VOIVODSHIPS**

Abstract

The supporters of the idea of introducing a term limit for Vogts and mayors argue that long-lasting incumbency leads, among other things, to atrophy of political involvement at the local level. The aim of the article is to validate the above-mentioned belief through checking how the duration of tenure of Vogts and mayors affects the voter turnout and the number of candidates in the local elections.

The study draws on the data from National Electoral Commission regarding the results of and candidates in the local elections (2002, 2006, 2010 and 2014) in 317 Polish electoral districts.

The statistical analysis reveals that time of incumbency can correlate negatively with political engagement in some aspects, although these relationships are not very strong.

Key words: reelection, local elections, term limits

Wstęp

W ostatnich latach coraz więcej miejsca w polskiej nauce poświęca się przyczynom i uwarunkowaniom zjawiska reelekcji włodarzy gmin (zob. m.in.: Bartnicki 2014; Drzonek 2013a; Drzonek 2013b; Gałuszka 2016; Gendźwiłł 2008; Grabowski 2016; Piechota 2013; Rutkowski

* Akademia Techniczno-Humanistyczna, ul. Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biała, adres e-mail: lkubisz@poczta.fm

2008). Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę fakt, że dzięki pozycji monokratycznego organu wykonawczego z legitymizacją zapośredniczoną w wynikach powszechnych wyborów, to właśnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, a nie radni, są najważniejszymi aktorami lokalnej sceny politycznej w Polsce (Kotarba 2016: 216–218).

Zdecydowanie rzadziej rodzimi naukowcy zajmują się natomiast badaniem ewentualnych skutków kolejnych reelekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a jeżeli wyżej wskazana problematyka jest podejmowana, to przede wszystkim w kontekście konsekwencji ekonomicznych (Bartnicki 2015; Falkowski, Bukowska 2016). Jak dotychczas, niewiele zatem wiadomo na temat politycznych konsekwencji wielokadencyjności gminnej egzekutywy.

Cel badań, materiał empiryczny i założenia analizy

Zdaniem zwolenników ograniczenia liczby kadencji władzy wykonawczej w gminie długotrwałe rządy tych samych osób mają prowadzić do szeregu negatywnych zjawisk (więcej w: Adamowicz 2014; Kowalik 2015; Tarasek 2016), w tym między innymi do monopolizacji lokalnej polityki przez środowisko związane z wóldarzem gminy i obniżenia poziomu zaangażowania mieszkańców w życie polityczne ich miejscowości.

Celem artykułu jest określenie słuszności powyższych argumentów poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z poziomem frekwencji w wyborach samorządowych?
2. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z liczbą kandydatów w wyborach wóldarza gminy?
3. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z liczbą kandydatów w wyborach do rady gminy?
4. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z proporcją mandatów, jaką uzyskują w radzie gminy radni z komitetu wyborczego ponownie wybranego wóldarza?

Na potrzeby artykułu przeanalizowano wyniki wyborów z lat 2002, 2006, 2010 i 2014 w gminach z trzech wybranych województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego i świętokrzyskiego. Łączna liczba gmin objętych analizą wyniosła 317. Wybór trzech wyżej wymienionych województw był losowy, a przedstawione rezultaty należy traktować jako wprowadzenie do badań w pełni pokrywających populację polskich gmin. Trzeba przy tym podkreślić, że ograniczanie zasięgu prowadzonych analiz (np. do miast o określonej liczbie mieszkańców, określonych

powiatów lub jednego województwa) jest dominującym rozwiązaniem w kręgu badaczy zainteresowanych reelekcją polskich włodarzy gmin¹.

Informacje na temat wyborów, takie jak fakt reelekcji, wysokość frekwencji, liczba kandydatów etc., pozyskano z baz danych Państwowej Komisji Wyborczej.

W artykule pod pojęciem reelekcji rozumiany będzie fakt ponownego wyboru na to samo stanowisko tzw. inkumbenta (termin za: Flis 2011: 144), a więc osoby sprawującej do dnia wyborów urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Należy jednak zaznaczyć, że gdy polityk po przerwie w sprawowaniu urzędu (spowodowanej przegranymi wyborami lub rezygnacją z udziału w wyborach, ewentualnie innymi przyczynami) powracał na sprawowane kiedyś stanowisko, taka sytuacja nie była traktowana jako reelekcja.

Fakty reelekcji, a także długość nieprzerwanego urzędowania włodarzy gmin określano od roku 2002, a więc od wprowadzenia w Polsce bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Należy jednak pamiętać, że faktycznie niektórzy włodarze gmin sprawowali swój urząd dłużej (tj. już przed rokiem 2002).

Reelekcja wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w gminach województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

Analiza wyników wyborów samorządowych z gmin województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego z lat 2002–2014 ujawnia, że w przyjętej perspektywie temporalnej akty reelekcji gminnej egzekutywy wyraźnie przeważały nad aktami jej personalnej zmiany. W roku 2006 gminy, w których doszło do reelekcji, stanowiły bowiem 69,40% wszystkich analizowanych miejscowości, w roku 2010 odsetek ten wyniósł 73,82%, a w roku 2014 w 67,19% badanych miejscowości włodarzem gminy została ta sama osoba.

W tym samym okresie procent gmin, w których doszło do zmiany na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wyniku przegranych wyborów, wyniósł dla kolejnych wyborów 17,67%, 16,72% i 22,08%².

¹ Analizy danych z wszystkich gmin polskich przeprowadził dotychczas, wedle wiedzy autora, jedynie Sławomir Bartnicki (Bartnicki 2014: 2015).

² Do tej kategorii zaliczono także sytuację z 2014 r. w gminie Moskorzew (województwo świętokrzyskie, powiat włoszczowski), gdy urzędujący wójt dostał się do drugiej tury wyborów, ale jego kontrkandydat zrezygnował z udziału w wyścigu o władzę. W tej sytuacji, aby uzyskać reelekcję, inkumbent musiał zdobyć ponad 50% głosów na

Pozostałe zmiany wóldarzy gmin analizowanych miejscowości wynikały z powodu niekandydowania inkumbenta, skreślenia jego kandydatury przez PKW³ lub przegranego losowania⁴. Szczegółowe dane, uwzględniające podział na województwa, prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Akty reelekcji i zmiany wóldarza gminy w latach 2002–2014 w gminach z wybranych województw

Województwo	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do reelekcji	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy w wyniku przegranych wyborów	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany w wyniku niekandydowania inkumbenta ⁵	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy z powodu skreślenia lub losowania	Razem
ROK 2006					
Kujawsko-pomorskie	71,53% n = 103	17,36% n = 25	10,42% n = 15	0,69% n = 1	100% n = 144
Świętokrzyskie	65,69% n = 67	22,55% n = 23	11,76% n = 12	-	100% n = 102
Opolskie	70,42% n = 50	11,27% n = 8	18,31% n = 13	-	100% n = 71
ROK 2010					
Kujawsko-pomorskie	79,86% n = 115	11,11% n = 16	9,03% n = 13	-	100% n = 144
Świętokrzyskie	64,71% n = 66	28,43% n = 29	6,86% n = 7	-	100% n = 102
Opolskie	74,65% n = 53	11,27% n = 8	14,08% n = 10	-	100% n = 71
ROK 2014					
Kujawsko-pomorskie	72,22% n = 104	16,67% n = 24	11,11% n = 16	-	100% n = 144
Świętokrzyskie	61,76% n = 63	30,40% n = 31	7,84% n = 8	-	100% n = 102
Opolskie	64,79% n = 46	21,12% n = 15	12,68% n = 9	1,41% n = 1	100% n = 71

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

„tak”, co nie nastąpiło (uzyskał 48,46% takich głosów). W tej sytuacji rada gminy wybrała wójtę (nie był to dotychczasowy wóldarz gminy).

³ W gminie Dobrzyń nad Wisłą (województwo kujawsko-pomorskie, powiat lipnowski) urzędujący burmistrz został skreślony przez PKW po I turze wyborów.

⁴ W wyborach z roku 2014 w gminie Pakosławice (województwo opolskie, powiat nyski) urzędujący wóldarz gminy i jego kontrkandydat uzyskali w II turze po 50% głosów, a o zmianie wójtę zdecydowało losowanie.

⁵ Zaliczono tu także sytuację z gminy Chmielnik z 2014 r. (województwo świętokrzyskie, powiat kielecki), gdy inkumbent zrezygnował po pierwszej turze wyborów.

Należy zaznaczyć, że wyżej zaprezentowany opis ma charakter ogólny, gdyż odnosi się zarówno do reelekcji w wyborach gminnej egzekutywy, które można nazwać wyborami **rywalizacyjnymi** (o najwyższy urząd w gminie ubiega się przynajmniej dwóch kandydatów)⁶, jak i do wyborów, które można nazwać **nierywalizacyjnymi** (gdy o urząd wójta/burmistrza/prezydenta ubiega się tylko jeden kandydat). W wyborach nierywalizacyjnych kandydat musi uzyskać więcej niż 50% głosów na „tak”, oznaczających zgodę, by jako jedyny startujący w wyborach został wybrany włodarzem gminy. W przeciwnym razie rada gminy sama wybiera wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Doświadczenie wyborów 2006, 2010 i 2014 z województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego pokazuje, że gdy tylko inkumbenci zdecydowali się na udział w wyborach nierywalizacyjnych, to prawie zawsze uzyskiwali wybór na kolejną kadencję⁷. Reelekcja w wyborach nierywalizacyjnych jest zatem formalnością, oczywiście o ile urzędujący włodarz gminy zdecyduje się na ponowne kandydowanie (co zresztą w większości czynią wspomniani aktorzy polityczni⁸) i będzie w stanie spełnić wymogi formalne podczas rejestracji swojej kandydatury⁹.

Co oczywiste, w przypadku wyborów rywalizacyjnych akty reelekcji występują zdecydowanie rzadziej, choć nadal wyraźnie częściej niż akty zmiany na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta, co szczegółowo prezentuje tabela 2.

W wyraźnej większości analizowanych gmin do reelekcji dochodziło już w pierwszej turze wyborów. W roku 2006 w pierwszej odsłonie elekcji samorządowych tych samych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast wybrano w 79,55% badanych gmin (175 miejscowości), w roku 2010 w 81,20% (190 gmin), a w 2014 w 83,10% (177 gmin). W sytuacji, gdy z analizy usunięte zostaną gminy, w których wybory nie miały charakteru rywalizacyjnego, mamy do czynienia z podobną prawidłowością.

⁶ W roku 2006 wybory rywalizacyjne miały miejsce w 88,33% analizowanych gmin (280 gmin z 317), w roku 2010 w 88,01% (279 gmin z 317), a w roku 2014 w 89,27% (283 gminy z 317). Wybory nierywalizacyjne nastąpiły zatem w 2006 r. w 11,67% gmin (37 gmin), w roku 2010 w 11,99% gmin (38 gmin), a w roku 2014 w 10,73% (34 gminy).

⁷ Wyjątkowym przypadkiem jest wspomniana w przypisie 2 sytuacja z gminy Moskorzew, gdzie nierywalizacyjny charakter miała druga (a nie pierwsza) tura wyborów, a inkumbent nie został wybrany.

⁸ W roku 2006 tylko w jednej gminie inkumbent nie wziął udziału w wyborach nierywalizacyjnych (na 37 miejscowości, w których odbyły się takie wybory). W roku 2010 były to dwa przypadki na 38, a w roku 2014 jeden przypadek na 34.

⁹ Aby zgłosić swoją kandydaturę w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, kandydaci muszą wcześniej zarejestrować odpowiednią liczbę kandydatów na radnych w okręgach.

Tabela 2. Akty reelekcji i zmiany wóldarza gminy w latach 2002–2014 w gminach z wybranych województw

	Wybory nierywalizacyjne			Wybory rywalizacyjne		
	2006	2010	2014	2006	2010	2014
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do reelekcji	97,30% n = 36	94,74% n = 36	97,06% n = 33	65,71% n = 184	70,97% n = 198	63,60% n = 180
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy w wyniku przegranych wyborów	-	-	-	20,00% n = 56	19,00% n = 53	24,73% n = 70
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany w wyniku niekandydowania inkumbenta*	2,70% n = 1	5,26% n = 2	2,94% n = 1	13,93% n = 39	10,03% n = 28	11,31% n = 32
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy z powodu skreślenia lub losowania	-	-	-	0,36% n = 1	-	0,36% n = 1
Razem	100% n = 37	100% n = 38	100% n = 34	100% n = 280	100% n = 279	100% n = 283

* Z uwzględnieniem sytuacji z gminie Chmielnik z 2014 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

W roku 2006 reelekcja w pierwszej turze miała miejsce 75,54% analizowanych gmin (139 na 184), w których wybory miały charakter rywalizacyjny, w roku 2010 odsetek ten wyniósł 77,78% (154 na 198), a w roku 2014 wzrósł do 80% (144 na 180)¹⁰. Tak więc, większość ponownie

¹⁰ Warto zauważyć, że w gminach, w których wybory miały charakter rywalizacyjny, inkumbenci zwyciężali w pierwszej turze średnio z kilkunastopunktową przewagą, natomiast w drugiej turze wyborów ich przewaga wynosiła kilka procent. Dane na temat średnich wyników procentowych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy uzyskali reelekcję, zaprezentowano poniżej.

Rok 2006: I tura – 66,51 (n = 139, odchylenie standardowe = 9,65), II tura – 59,74 (n = 45, odch. std. = 6,70).

Rok 2010: I tura – 64,77 (n = 154, odch. std. = 10,91), II tura – 58,01 (n = 44, odch. std. = 5,24).

Rok 2014: I tura – 62,48 (n = 144, odch. std. = 9,70), II tura – 55,33 (n = 36, odch. std. = 4,41).

wybiranych inkumbentów nie potrzebowała drugiej tury, by kontynuować pracę na dotychczas pełnionym stanowisku.

Nieprzerwane urzędowanie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z gmin województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

Maksymalna długość nieprzerwanego urzędowania władarzy gminy od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest oczywiście uzależniona od przyjętej cezury czasowej. Do wyborów w roku 2006 mogła być to tylko jedna kadencja (2002–2006), toteż opisywanie długości nieprzerwanego urzędowania władarzy gmin na rok 2006 jest pozbawione sensu – wszyscy wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast wybrani w 2002 r. mieli bowiem za sobą jedną kadencję, choć oczywiście nie wszyscy uzyskali w roku 2006 reelekcję lub o nią się ubiegali. Do wyborów w roku 2010 władarz gminy mógł urzędować maksymalnie dwie kadencje (2002–2006, 2006–2010), a zatem w tym przypadku analiza długości urzędowania na rok 2010 jest już uzasadniona, podobnie jak analiza na rok 2014, gdy inkumbent mógł mieć za sobą maksymalnie trzy kadencje (2002–2006, 2006–2010, 2010–2014).

Przeгляд danych na temat następujących po sobie reelekcji władarzy gmin pozwala na stwierdzenie, że polityka lokalna w analizowanych województwach „stoi wielokadencyjnością”. Od wyborów 2006 r. miejscowości, w których wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci urzędują tylko jedną kadencję, należą do mniejszości i jak pokazały wyniki wyborów samorządowych z roku 2014, nic nie zmieni się w tym zakresie przynajmniej do roku 2018.

Do momentu wyborów roku 2010 w blisko 70% analizowanych miejscowości władarze gmin urzędowali dwie kadencje, czyli maksymalną możliwą liczbę lat, przez które od 2002 do 2010 r. mógł w Polsce urzędować wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do momentu wyborów 2014 r. w blisko 1/2 miejscowości władarze gmin sprawowali urząd maksymalną liczbę kadencji, a prognozując długość pełnienia obowiązków władarzy gmin na podstawie wyniku ostatnich wyborów samorządowych, możemy powiedzieć, że do wyborów roku 2018 w ok. 1/3 gmin fotel wójta, burmistrza lub prezydenta miasta będą nieprzerwanie od 2002 r. zajmować ci sami ludzie.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zmniejszanie się liczby gmin, których władarze urzędują maksymalną liczbę możliwych kadencji, jest

rzeczą oczywistą. Decydują o tym nie tylko czynniki natury politycznej (rezygnacja z udziału lub przegrana w wyborach), ale także czynniki biologiczne (np. przejście na emeryturę).

Gminy, w których lokalna egzekutywa sprawuje władzę dopiero jedną kadencję, stanowiły (lub będą stanowić do 2018 r.) ok. 30% ogółu miejscowości z województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego, co szczegółowo prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Odsetek gmin z wybranych województw z uwzględnieniem liczby kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do dnia wyborów z lat 2010, 2014 i 2018

	1 kadencja	2 kadencje	3 kadencje	4 kadencje	Razem
Do wyborów 2010 r.	30,60% n = 97	69,40% n = 220	Nie dotyczy	Nie dotyczy	100% n = 317
Do wyborów 2014 r.	26,18% n = 83	23,98% n = 76	49,84% n = 158	Nie dotyczy	100% n = 317
Do wyborów 2018 r.	32,81% n = 104	19,24% n = 61	15,46% n = 49	32,49% n = 103	100% n = 317

Kolorem szarym zaznaczono maksymalną możliwą liczbę kadencji urzędowania

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Ustalenia dotyczące partycypacji politycznej

Przed przystąpieniem do opisu relacji między długością zajmowania urzędu przez prezydenta, burmistrza lub wójtą a poziomem zaangażowania mieszkańców w życie polityczne kierowanej przez niego gminy należy podkreślić, że zmienną, która w sposób zauważalny, a czasami nawet znaczny, koreluje ze zmiennymi odnoszącymi się do partycypacji politycznej, jest liczba jej mieszkańców (szczegółowe dane prezentuje tabela 4). Z powyższego powodu do analizy potencjalnych zależności między liczbą nieprzerwanego urzędowania wóldarzy gmin a zmiennymi odnoszącymi się do partycypacji politycznej wykorzystano współczynnik korelacji cząstkowej, gdzie tzw. zmienną trzecią była wielkość miejscowości mierzona liczbą osób ją zamieszkującą. Tak określana wielkość gminy nie ma natomiast znaczenia, jaką liczbę kadencji w nieprzerwany sposób sprawują urząd wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast z obszaru analizowanych województw. Wielokadencyjność i długość nieprzerwanego rządzenia jest zatem w równym stopniu cechą małych gmin wiejskich lub miejskich, miast średniej wielkości, a także dużych ośrodków.

Tabela 4. Wartości współczynników korelacji r-Persona między liczbą mieszkańców gminy a zmiennymi opisującymi partycypację polityczną w gminach województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

	Wybory 2006	Wybory 2010	Wybory 2014	Wybory 2018
Frekwencja wyborcza w I turze	$r = -0,21$ $n = 317$	$r = -0,23$ $n = 317$	$r = -0,22$ $n = 317$	
Frekwencja wyborcza w I turze w wyborach nierywalizacyjnych	$r = -0,20$ $n = 37$	$r = 0,09$ $n = 38$	$r = -0,15$ $n = 34$	
Frekwencja wyborcza w I turze w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,26$ $n = 280$	$r = -0,28$ $n = 279$	$r = -0,32$ $n = 283$	
Frekwencja wyborcza w II turze (wszystkie wybory w tym przypadku są rywalizacyjne)	$r = -0,34$ $n = 109$	$r = -0,30$ $n = 87$	$r = -0,38$ $n = 101$	
Liczba kandydatów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta	$r = 0,36$ $n = 317$	$r = 0,36$ $n = 317$	$r = 0,35$ $n = 317$	
Liczba kandydatów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wyborach rywalizacyjnych	$r = 0,31$ $n = 280$	$r = 0,37$ $n = 279$	$r = 0,36$ $n = 283$	
Liczba kandydatów do rady gminy	$r = 0,77$ $n = 317$	$r = 0,73$ $n = 317$	$r = 0,88$ $n = 317$	
Liczba kandydatów z komitetów partii politycznych w wyborach do rady gminy	$r = 0,77$ $n = 317$	$r = 0,74$ $n = 317$	$r = 0,88$ $n = 317$	
Liczba nieprzerwanych kadencji do wyborów w danym roku		$r = -0,02$ $n = 317$	$r = -0,04$ $n = 317$	$r = -0,03$ $n = 317$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Poniżej zamieszczono dwie tabele prezentujące pozornie te same dane. Faktycznie jednak różnią się one sposobem wyznaczenia zmiennej niezależnej. W przypadku tabeli 5 zmienną niezależną była liczba nieprzerwanych kadencji wójarza gminy do dnia wyborów lokalnych z danego roku (2010 lub 2014), bez uwzględnienia, czy kandydował on w tych wyborach kolejny raz czy też nie. W tabeli 6 zmienną niezależną była natomiast liczba nieprzerwanych kadencji wójarza gminy, który w wyborach z danego roku ubiegał się o reelekcję, bez względu na to, czy ją uzyskał czy też nie. Dane zamieszczone w tabeli 5 obrazują zatem relacje między długością nieprzerwanego urzędowania wójarza gminy a partycypacją polityczną jej mieszkańców w wyborach lokalnych, podczas gdy dane z tabeli 6 należy traktować jako wskaźniki obrazujące wpływ ubiegania się inkumbenta o reelekcję, przy uwzględnieniu okresu jego urzędowania.

Tabela 5. Wartości współczynników korelacji cząstkowej między liczbą kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy a zmiennymi opisującymi partycypację polityczną w wyborach roku 2010 i 2014 w gminach z wybranych województw z uwzględnieniem liczby mieszkańców

Liczba kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do wyborów roku 2010 i roku 2014 a:	Wybory 2010	Wybory 2014
frekwencja wyborcza w I turze	$r = -0,04$ $n = 317$	$r = -0,11$ $n = 317$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach nierywalizacyjnych	$r = -0,19$ $n = 38$	$r = -0,17$ $n = 34$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,02$ $n = 279$	$r = -0,02$ $n = 283$
frekwencja wyborcza w II turze	$r = 0,14$ $n = 87$	$r = 0,01$ $n = 101$
liczba kandydatów na wóldarza gminy	$r = -0,21$ $n = 317$	$r = -0,12$ $n = 317$
liczba kandydatów na wóldarza gminy w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,23$ $n = 279$	$r = -0,12$ $n = 283$
liczba kandydatów do rady gminy	$r = -0,24$ $n = 317$	$r = -0,07$ $n = 317$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Tabela 6. Wartości współczynników korelacji cząstkowej między liczbą kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy, który ubiegał się o reelekcję a zmiennymi opisującymi partycypację polityczną w wyborach roku 2010 i 2014 w gminach z wybranych województw z uwzględnieniem liczby mieszkańców

Liczba kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do wyborów roku 2010 i roku 2014 (w sytuacji, gdy ubiegał się on o reelekcję, bez względu na wynik wyborów) a:	Wybory 2010 inkumbent mógł ubiegać się o reelekcję po maksymalnie dwóch kadencjach	Wybory 2014 inkumbent mógł ubiegać się o reelekcję po maksymalnie trzech kadencjach
frekwencja wyborcza w I turze	$r = -0,05$ $n = 287$	$r = -0,11$ $n = 284$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach nierywalizacyjnych	$r = -0,21$ $n = 36$	$r = -0,16$ $n = 33$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,01$ $n = 251$	$r = -0,02$ $n = 251$
frekwencja wyborcza w II turze	$r = 0,21$ $n = 77$	$r = -0,05$ $n = 84$
liczba kandydatów na wóldarza gminy	$r = -0,24$ $n = 287$	$r = -0,15$ $n = 284$
liczba kandydatów na wóldarza gminy w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,27$ $n = 251$	$r = -0,09$ $n = 251$
liczba kandydatów do rady gminy	$r = -0,25$ $n = 287$	$r = -0,10$ $n = 284$
proporcja kandydatów na radnych z komitetu inkumbenta do wszystkich kandydatów na radnych	$r = 0,14$ $n = 287$	$r = 0,09$ $n = 284$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Analizy statystyczne ujawniają, że liczba kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarzy gmin wybranych województw słabo koreluje z liczbowymi wskaźnikami opisującymi poziom udziału mieszkańców gminy w wyborach lokalnych (zarówno w sensie rozmiarów głosowania, jak i kandydowania w wyborach), gdyż wartość obliczonych współczynników korelacji nie przekracza +/-0,30 (zob. tabele 5 i 6).

Z drugiej jednak strony, kierunek zaobserwowanych zależności jest w większości przypadków zbieżny z intuicjami zwolenników ograniczenia kadencyjności lokalnej egzekutywy. Nieprzerwane sprawowanie urzędu przez wóldarza gminy ujemnie koreluje bowiem z frekwencją w pierwszej turze wyborów (przy czym w przypadku wyborów rywalizacyjnych jest to znikoma korelacja), liczbą kandydatów w wyborach wóldarza gminy, a także liczbą kandydatów do rady gminy.

Związek między długością nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy a frekwencją w drugiej turze wyborów jest natomiast generalnie odwrotny od oczekiwań zwolenników wprowadzenia ograniczenia wielokadencyjności, przynajmniej jeżeli chodzi o wybory z roku 2010. W przypadku elekcji samorządowych z roku 2010 związek między liczbą kadencji wóldarza gminy a frekwencją w drugiej turze jest bowiem dodatni – gdy dochodziło do drugiej tury wyborów, dłuższy okres sprawowania urzędu przez inkumbenta podnosił frekwencję¹¹. Dla wyborów roku 2014 wyniki nie są już tak jednoznaczne i wymagają dodatkowych badań.

Warto również zauważyć, że liczba nieprzerwanych kadencji, jakie urzędują wóldarze gminy jest dodatnio, choć słabo, skorelowana z proporcją kandydatów na radnych gminnych z komitetu inkumbenta ubiegającego się o reelekcję (patrz: tabela 6).

Abstrahując od nierozstrzygniętej kwestii frekwencji w drugiej turze wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, możemy w oparciu o wyżej przedstawione dane powiedzieć, że skutkiem wielokadencyjności gminnej egzekutywy na badanym obszarze rzeczywiście jest kurczenie się lokalnej sceny wyborczej (w sensie obniżania się frekwencji wyborczej w pierwszej turze wyborów i w sensie zmniejszania się liczby aktorów politycznych biorących udział w wyborach). Wpływ długotrwałych rządów wóldarzy gmin na partycypację polityczną mieszkańców nie jest jednak tak silny, jak twierdzą krytycy nieskrępowanego prawa inkumbentów do ubiegania się o kolejne kadencje.

Nieco silniej kadencyjność wóldarzy gmin wpływa natomiast na rozkład sił w radach gminy. Współczynnik korelacji cząstkowej między

¹¹ Z jednej strony, mógł być to wynik wiary zniechęconych przed wyborami obywateli, że zmiana gminnej egzekutywy jest jednak możliwa, skoro inkumbent nie zwyciężył już w pierwszej turze. Z drugiej strony, wyższa frekwencja w drugiej turze może oznaczać też większą mobilizację elektoratu inkumbenta.

liczbą kadencji ubiegającego się o reelekcję inkumbenta a proporcją zdobytych przez jego komitet miejsc w radzie gminy (gdzie zmienną trzecią była wielkość miejscowości mierzona liczbą mieszkańców gminy), dla poszczególnych lat wyborczych i kadencji był dodatni, co oznacza, że wraz ze wzrostem długości urzędowania wóldarzy gmin wzrasta liczba radnych z ich komitetów wyborczych (tj. komitetów, z których startowali wóldarze gmin¹²). W kadencji 2006–2010 współczynnik korelacji między liczbą kadencji sprawowanych przez wójtą, burmistrza lub prezydenta miasta a proporcją mandatów zdobytych przez jego komitet w radzie gminy wynosił 0,47, w kadencji 2010–2014 współczynnik ten wynosił 0,23, natomiast dla kadencji 2014–2018 był równy 0,34.

Jeszcze wyraźniej wpływ wielokadencyjności na rozkład sił w radzie gminy widać, gdy uwzględnimy fakt zdobycia przez komitet wyborczy wójtą, burmistrza lub prezydenta większości mandatów w radzie gminy (bez względu na wielkość tej przewagi). Trzeba zaznaczyć, że w gminach z wybranych województw wielokadencyjność sprzyja monopolizacji władzy (w sensie zdobycia większości w radzie przez radnych z komitetu wóldarza gminy) – gdy wóldarz gminy urzęduje pierwszą kadencję, ma on zdecydowanie mniejszą szansę na współpracę z radą gminy, której większość stanowią radni z jego komitetu niż w przypadku „gmin wielokadencyjnych”. Szczegółowe dane prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Odsetek gmin z wybranych województw ze względu na liczbę kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do dnia wyborów i rozkład mandatów w radzie gminy

	Pierwsza kadencja urzędowania	Druga kadencja urzędowania	Trzecia kadencja urzędowania	Czwarta kadencja urzędowania
Kadencja 2006–2010				
Odsetek gmin, gdzie komitet wóldarza gminy ma większość w radzie	13,40% n = 13	58,64% n = 129	nie dotyczy	nie dotyczy
Odsetek gmin, gdzie komitet wóldarza gminy ma mniejszość w radzie	86,60% n = 84	41,36% n = 91		
Razem	100% n = 97	100% n = 220		

¹² Nie muszą być to komitety typowo lokalne i zawierające nazwisko kandydata na wójtą, burmistrza lub prezydenta miasta. Mogą być to również komitety partii politycznych lub regionalne komitety niepartyjne (np. mniejszości niemieckiej).

Kadencja 2010–2014				
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma miększość w radzie	28,92% n = 24	52,63% n = 40	50,00% n = 79	nie dotyczy
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma mniejszość w radzie	71,08% n = 59	47,37% n = 36	50,00% n = 79	
Razem	100% n = 83	100% n = 76	100% n = 158	
Kadencja 2014-2018				
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma miększość w radzie	23,08% n = 24	63,93% n = 39	55,10% n = 27	62,14% n = 64
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma mniejszość w radzie	76,92% n = 80	36,07% n = 22	44,90% n = 22	37,86% n = 39
Razem	100% n = 104	100% n = 61	100% n = 49	100% n = 103

Kolorem szarym zaznaczono maksymalną możliwą liczbę kadencji urzędowania

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Podsumowanie

Wnioski z przeprowadzonej analizy można podsumować w trzech punktach.

Po pierwsze, wielokadencyjność wójarzy gmin jest cechą dominującą lokalnej polityki – w około 70% gmin z wybranych województw wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci urzędują więcej niż jedną kadencję, a gminy, w których wójarze urzędują maksymalną liczbę kadencji, stanowią obecnie największy odsetek wszystkich „wielokadencyjnych gmin”.

Po drugie, wielokadencyjność sprzyja obniżeniu poziomu partycypacji politycznej w gminie, jeżeli chodzi o liczbę kandydatów w wyborach i frekwencję w pierwszej turze wyborów nierywalizacyjnych, choć zależności te nie są silne ze statystycznego punktu widzenia.

Po trzecie, wielokadencyjność sprzyja przejmowaniu kontroli w radzie gminy przez komitet inkumbenta – zarówno w sensie liczby zdobytych mandatów (także i w tym przypadku zależności nie są silne z punktu widzenia statystyki), jak i w sensie zdobycia większości w radzie gminy.

Tak więc, można powiedzieć, że zwolennicy ograniczenia liczby kadencji wóldarza gmin mają rację, gdy podkreślają negatywny wpływ wielokadencyjności lokalnej egzekutywy na zaangażowanie mieszkańców w polityczne życie ich miejscowości. Wydaje się jednak, że zależności te są zbyt słabe, by mogły zmienić zdanie przeciwników wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Bibliografia

- Adamowicz A. 2014, *Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę, czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, „e-Politikon”, nr 11.
- Bartnicki S. 2014, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon”, nr 11.
- Bartnicki S. 2015, *Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wylanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane cechy gmin*, „Acta Politica”, nr 33. DOI: 10.18276/ap.2015.33-03
- Drzonek M. 2013a, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków.
- Drzonek M. 2013b, *Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”*, „Management and Business Administration. Central Europe”, nr 1.
- Fałkowski J., Bukowska G. 2016, *Monopolizacja władzy a wyniki gospodarcze na poziomie Polski lokalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 2.
- Flis J. 2011, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne”, t. 20.
- Gałaszka M. 2016, *Alternacja władzy w wyborach samorządowych na Dolnym Śląsku w latach 2006–2014*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, t. 20. DOI: 10.19195/1643-0328.20.11
- Gendźwiłł A. 2008, *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast* [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa.
- Grabowski W. 2016, *Czynniki determinujące reelekcję prezydentów polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4.
- Kowalik J. 2015, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (prezydentów, burmistrzów miast)*, „Political Preferences”, nr 10.
- Kotarba B. 2016, *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Piechota G. 2013, *Źródła poparcia wyborczego lokalnych liderów w samorządowych kampaniach wyborczych (na przykładzie kampanii wyborczych prezydentów miast na prawach powiatu w 2010 roku)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- Rutkowski P. 2008, *Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientystyczna jako próba wyjaśnienia „fenomeny reelekcji”* [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa.
- Tarasek M. 2016, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2.

Mikołaj Tomaszuk*

**WYBRANE ELEMENTY POLITYKI JAKOŚCI
KOMUNIKACJI PUBLICZNEJ
W AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ
NA PRZYKŁADZIE STANDARDÓW
ZARZĄDU TRANSPORTU MIEJSKIEGO W POZNANIU**

**SELECTED ELEMENTS OF QUALITY ORIENTATED PUBLIC
TRANSPORT POLITICS IN THE POZAN AGGLOMERATION
ON THE BASIS OF THE STANDARDS
OF THE URBAN TRANSPORT BOARD OF POZAN**

Abstract

The assessment of the quality of public transport services is carried out from different points of view: the users, the principals (the organizer), service providers (operators) and independent conformity assessment bodies and certification bodies. The aim of this study is to determine if the ZTM Poznan specifies the demands for quality, as expressed in the policies of the agglomeration, in public tenders, aims to enforce the demands of the transport policy contained in the transport plan and that it works in the direction of the intended standard of the services provided.

Key words: quality of public transport, public transport services, the quality of urban transport in Poznań

Wybór środka transportu celem dotarcia z punktu A do punktu B jest determinowany przez różne czynniki. Do najważniejszych zaliczyć należy: cel podróży (np. do domu, w sprawach zawodowych, do pracy, do miejsca nauki, na zakupy), indywidualne przyzwyczajenia, czas podróży, jakość infrastruktury komunikacyjnej, koszty przejazdu, możliwość pozostawienia samochodu lub roweru w bezpiecznym miejscu, możliwość komunikacji alternatywnymi środkami transportu, w tym przede wszystkim komunikacją miejską lub rowerem. To, czy do punktu docelowego

* Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, ul. Umultowska 87, 61-614 Poznań, adres e-mail: mikolaj.tomaszyk@amu.edu.pl

podróży pojedziemy samochodem, czy skorzystamy z komunikacji publicznej decydują m.in.: indywidualne przekonanie o wyborze przyjaznych dla środowiska form przemieszczania się, cel i czas podróży, komfort podróży, możliwość odbywania podróży intermodalnych, czas oczekiwania na tramwaj, autobus, metro, trolejbus; brak uprawnień do prowadzenia samochodu; brak samochodu, odległość przystanku komunikacji publicznej od miejsca zamieszkania; konieczność przesiadania się; wykorzystywanie samochodu jako narzędzia pracy; przewóz dzieci; brak uciążliwego towarzystwa innych osób; przewóz rzeczy lub zakupów; wygoda; koszty podróży; dostęp do sieci sprzedaży biletów komunikacyjnych; częstotliwość kursów komunikacji publicznej, informacja pasażerska, subiektywne poczucie bezpieczeństwa w podróży. Przedstawione elementy można zaszeregować do kategorii subiektywnych i obiektywnych przekonań, na podstawie których mieszkańcy miast definiują jakość transportu miejskiego. Ocena jakości usług publicznego transportu zbiorowego (dalej: PTZ) jest dokonywana z różnych punktów widzenia: użytkowników, zlecniodawców (organizatora), usługodawców (operatorów) i niezależnych jednostek oceniających i/lub certyfikujących. Od niej zależy to, czy publiczny transport zbiorowy w układzie miejskim czy aglomeracyjnym stanie się alternatywnym dla samochodu sposobem zaspokojenia codziennych bądź okazjonalnych potrzeb transportowych mieszkańców.

Problem badawczy niniejszego opracowania autor określa następującym pytaniem: czy Zarząd Transportu Miejskiego Poznań w umowach o świadczenie usług w zakresie PTZ określa wybrane elementy polityki jakości transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej, dąży do egzekwowania postulatów przewozowych zawartych w planie transportowym, a przez to działa w kierunku zamierzonego standardu świadczonych usług.

W pierwszej części opracowania autor dokonał krótkiej charakterystyki zasad organizacji PTZ na terenie aglomeracji poznańskiej. Następnie poddał analizie wybrane koncepcje badań nad jakością w transporcie publicznym. Analizą zostaną objęte wybrane postulaty przewozowe w kontekście tych, które w swojej polityce jakościowej stosuje ZTM Poznań. Tym samym przedmiotem opracowania będą te aspekty jakości w PTZ, na które największy wpływ mają organizator i operator PTZ.

W zakończeniu autor przedstawił wnioski, w których udzielił odpowiedzi na pytanie zawarte w problemie badawczym poprzez weryfikację hipotezy: postulaty przewozowe ZTM Poznań formułowane w umowach o świadczenie usług w zakresie PTZ i ich kontrola definiują zamierzoną jakość usług transportowych oraz monitorują świadczone usługi. ZTM podejmuje działania organizacyjne na rzecz diagnozy postulowanej przez klientów jakości usług oraz ich oceny usług świadczonych. Podczas zbierania, opracowywania, weryfikacji materiału badawczego oraz

formułowania wniosków autor stosował następujące metody: monograficzną (por. Apanowicz 2000: 99), techniki badawcze: zbieranie danych za pomocą wywiadów, analizę jakościową dokumentów.

1. Zasady organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarze aglomeracji poznańskiej

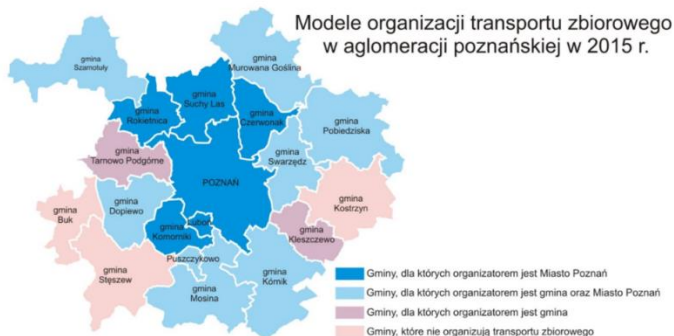
Obszar aglomeracji poznańskiej jest zasiedlony przez ok. 900 tys. mieszkańców, którzy zamieszkują Poznań i 17 gmin ościennych. Za zarządzanie i organizację komunikacji publicznej odpowiada Miasto Poznań, które zawarło w tym celu stosowne porozumienia międzygminne¹. Celem bieżącego administrowania siecią połączeń tramwajowych i autobusowych na obszarze objętym podpisanymi porozumieniami Miasto Poznań powołało wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną: Zarząd Transportu Miejskiego. Zarząd wypełnia zadania przewidziane dla organizatora publicznego transportu zbiorowego w Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r....). Do podstawowych zadań ZTM Poznań należy ponadto: realizacja polityki transportowej Miasta Poznań, organizacja publicznego transportu pasażerskiego, realizacja procesów inwestycyjnych z zakresu infrastruktury transportowej oraz administracja zadań transportowych. Z chwilą objęcia przez ZTM jednolitymi zasadami organizacji PTZ gmin aglomeracji poznańskiej można traktować tę jednostkę w kategoriach podmiotu odpowiedzialnego za diagnozowanie i zaspokajanie potrzeb komunikacyjnych w zakresie transportu publicznego na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania. Aktualny zasięg integracji publicznego transportu zbiorowego przedstawia rysunek 1.

Miasto Poznań nie jest organizatorem PTZ dla gmin: Tarnowo Podgórne, Buk, Stęszew, Kostrzyn, Kleszczewo. Buk, Stęszew i Kostrzyn to gminy, które w ogóle nie są organizatorami PTZ. Mieszkańcy dojeżdżający komunikacją publiczną do Poznania z Kleszczewa, ze Swarzędza i z Tarnowa Podgórnego² do pracy, szkoły czy w celach rekreacyjnych zo-

¹ Brakującym elementem transportu pasażerskiego na obszarze aglomeracji poznańskiej jest zintegrowany w ramach jednej taryfy biletowej transport kolejowy. Co prawda mieszkańców podpoznańskich gmin dowożą do Poznania różni przewoźnicy kolejowi, w tym spółka Koleje Wielkopolskie, jednak projekt kolei metropolitalnej w dalszym ciągu nie jest realizowany w taki sposób, jak działa np. system komunikacji aglomeracyjnej na terenie przykładowo aglomeracji warszawskiej czy berlińskiej.

² Gmina Kleszczewo podpisała porozumienie międzygminne z miastem Poznaniem ws. wspólnej komunikacji, które weszło w życie z dniem 1 listopada 2017 r. Więcej na: <http://ztm.poznan.pl/pl/aktualnosci/integracja-transportu-publicznego-miasta-poznania-i-gminy-kleszczewo-najczesciej-zadawane-pytania-i-ospowiedzi-na-nie> (20.11.2017).

bowiązani są dokonać zakupu dwóch biletów, opłacając przejazd na podstawie dwóch taryf przewozowych.



Rysunek 1. Zasięg integracji publicznego transportu zbiorowego na podstawie porozumień międzygminnych z Miastem Poznaniem

Źródło: P. Snuszka, W. Miechowicz, ZTM Poznań, grudzień 2015.

ZTM jako organizator zleca przewozy pasażerskie operatorom w myśl rozwiązań przewidzianych w Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z grudnia 2010 r., tj. na podstawie bezpośrednio zawartej umowy na świadczenie usług. Spośród gmin aglomeracji poznańskiej pięć gmin przekazało na rzecz Poznania wszystkie zadania i kompetencje w zakresie transportu zbiorowego, osiem gmin dokonało przekazania części kompetencji dotyczących wybranych linii komunikacyjnych, zaś dwie gminy zachowały swoje kompetencje i organizują transport zbiorowy według własnych zasad. Kolejne etapy rozwoju współpracy gmin w obszarze publicznego transportu zbiorowego wraz z danymi dotyczącymi dotacji i liczbą linii podmiejskich ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Stan integracji transportu zbiorowego w latach 2009–2015

Stan integracji transportu zbiorowego w latach 2009–2015							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba gmin z porozumieniami	3	8	8	8	9	11	13
Praca przewozowa poza Poznaniem [km]	290 247	916 667	1 456 295	1 975 912	2 935 678	3 685 099	5 047 169
Wysokość dotacji [PLN]	1 639 762	3 835 977	5 606 617	7 390 627	13 505 010	18 235 796	26 105 249
Liczba linii podmiejskich	6	12	20	20	29	35	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z ZTM Poznań.

Jednym z ważniejszych czynników ułatwiających podróżowanie środkami publicznego transportu zbiorowego, i tym samym elementem eliminującym wcześniej występujące bariery dostępności, jest wdrożenie i egzekwowanie jednolitych zasad organizacyjnych, jak np. wspólnego regulaminu przewozu, jednej taryfy biletowej, realizacja usług na podstawie jednolitych standardów. Wprowadzenie na terenie aglomeracji jednej taryfy przewozowej i jednego regulaminu przewozowego dla połączeń zarządzanych przez ZTM Poznań jest pierwszym krokiem do integracji komunikacji publicznej i stanowi ważny element oceny jej jakości. Pomimo tych udogodnień podział modalny podróży na terenie Poznania i powiatu poznańskiego (tabela 2) wskazuje na istotnie niezadawalający udział komunikacji publicznej w ogólnym bilansie podróży³. Szczególnie niepokojący jest wysoki odsetek podróży z powiatu poznańskiego do Poznania własnym środkiem transportu – samochodem. Skutkuje to zjawiskiem kongestii w godzinach szczytu komunikacyjnego. Podobne zjawisko ilustruje tabela 3, w której ujęto zestawienie podróżujących do miejsca pracy w Poznaniu. Jakkolwiek w Poznaniu udział podróży transportem indywidualnym do pracy to niespełna 18% podróżujących, to dla powiatu poznańskiego i jego mieszkańców wynosi ponad 40% mieszkańców. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Wśród najważniejszych wymienić należy: brak rozwiniętej sieci połączeń w ramach kolei metropolitalnej, brak pełnej taryfy przewozowej bus + tramwaj + kolej, czy też oparcie podróży aglomeracyjnych w zasadniczej mierze na systemie połączeń autobusowych i długi czas dojazdu do i z Poznania do miejscowości zamieszkania.

Tabela 2. Podział modalny podróży na terenie Poznania i powiatu poznańskiego (na podstawie „Planu Transportowego Aglomeracji Poznańskiej”)

Środek transportu	Poznań	Powiat poznański	Aglomeracja
Samochód osobowy	38,7%	65,60%	49,70%
Transport publiczny – komunikacja miejska	42,80%	12,30%	30,40%
Transport publiczny – kolej	0,10%	1,70%	0,80%
Transport publiczny – samochód	0,40%	1,10%	0,60%
Rower	4%	5,30%	4,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Planu Transportowego Aglomeracji Poznańskiej” oraz danych otrzymanych z ZTM Poznań.

³ Przyczyn tego stanu rzeczy może być wiele i nie zawsze leżą one po stronie niskiej jakości oferowanych usług.

Tabela 3. Wykorzystanie środków transportu w dojazdach do pracy w metropolii Poznań (2012 r.)

Środek transportu	Mieszkańcy Poznania [%]	Mieszkańcy gmin metropolii [%]	Mieszkańcy metropolii [%]
Autobus miejski / gminny	24,46	12,20	17,75
Tramwaj	30,57	3,27	15,63
Kolej	3,05	5,80	4,56
Autobus PKS	0,17	5,35	3,09
Transport zakładowy	0,89	1,63	1,30
Taksówka	1,62	0,14	0,89
Bus prywatnego przewoźnika	0,17	2,08	1,14
Samochód (jako kierowca)	17,08	41,36	30,37
Samochód (jako pasażer)	8,63	15,17	12,21
Motocykl	0,17	1,93	1,14
Rower	4,67	3,57	4,07
Piesz	8,45	7,44	7,89

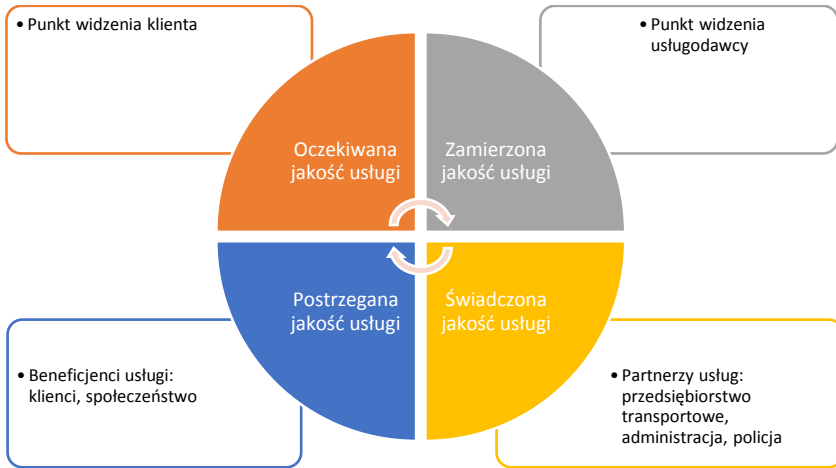
Źródło: Dokument Strategii ZIT przyjęty na mocy uchwały Rady Metropolii nr 9/2016 z dnia 19 września 2016 r., <http://zit.metropoliapoznan.pl/zit-dla-miejskiego-obszaru-funkcjonalnego-poznania/strategia-zit> (12.05.2016).

Zaprezentowane w tabeli 3 dane ukazują niepokojące zjawisko, które jest źródłem kongestii na drogach dojazdowych do Poznania. Ponadto dowodzą, iż oferta przewozów aglomeracyjnych nadal nie jest w stanie wyjść naprzeciw potrzebom transportowym mieszkańców podpoznańskich gmin.

2. Elementy polityki projakościowej w publicznym transporcie zbiorowym

Jakość publicznego transportu publicznego jest jednym z wielu kryteriów kształtujących preferencje przewozowe mieszkańców miast. Wśród pozostałych czynników decydujących o wyborze komunikacji publicznej przez mieszkańców w celu realizacji ich potrzeb transportowych wskazać można: politykę parkingową w centrum miasta, niższe koszty podróży komunikacją zbiorową, zadowalający standard usług, kongestię, indywidualne niedyspozycje, niekorzystne warunki atmosferyczne, konieczność licznych przesiadek na trasie do celu podróży, korzystanie z samochodu przez innego członka rodziny i in. Jakość komunikacji publicznej jest kształtowana przez wiele czynników. Jest wypadkową działań podejmowanych przez zarządców infrastruktury komuni-

kacyjnej, organizatorów i operatorów. Istotny wpływ na ocenę jakości mają oczekiwania klientów. Często są one sumą ich subiektywnych doświadczeń i odczuć. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jakość w usługach publicznego transportu pasażerskiego bazuje na koncepcji pętli usług (Świdorski 2014: 2529 za: Bruhm 2003: 31).



Wykres 1. Pętla „jakość usług publicznego transportu zbiorowego”

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Świdorski 2014.

Kompleksowe badanie jakości transportu miejskiego powinno łączyć diagnozę potrzeb klientów, ich wymagań dotyczących poziomu usług. Pełen obraz da również zbadanie zamierzonej, świadczonej i postrzeganej jakości. W opracowaniu tym autor zwraca uwagę tylko na formalne aspekty polityki jakościowej, jak np. analizę umów z operatorami pod kątem określenia i egzekucji standardów jakości. Ponadto zbadano inne elementy polityki jakości, jak np. stan taboru, przystosowanie do potrzeb osób wykluczonych społecznie, dostosowanie do norm ekologicznych. Zwrócono uwagę na działania podejmowane przez ZTM Poznań, których celem jest scalanie oferty komunikacyjnej w aglomeracji poznańskiej.

Wraz z poprawą jakości usług komunikacji publicznej może wzrosnąć stopień zadowolenia klientów, co może się przełożyć na zwiększenie ich liczby. Jakość kształtują przedmiotowe, przestrzenne i czasowe preferencje usługobiorców oraz stopień przygotowania i gotowość usługodawców komunikacji publicznej do spełniania oczekiwań klientów. Należy przez to rozumieć kompilację oczekiwanej, zamie-

rzoney i świadczonej jakości. Postrzegana często przez pryzmat satysfakcji klienta, stanowi różnicę między zamierzoną a postrzeganą jakością. Ta dziedzina jest najczęstszym obszarem badań jakościowych zlecanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Dobra jakość świadczonych usług PTZ jest tym samym sumą wysiłków organizatora i operatora.

Organizator publicznego transportu zbiorowego ma wpływ na jakość świadczonych usług przewozowych poprzez formułowanie i egzekwowanie standardów zawartych w planie transportowym i w umowie przewozowej. W przypadku, w którym organizator wyłania operatora w drodze zamówienia publicznego, określić należy jakość pożądaną usług również poprzez dokonanie odpowiednich zapisów w *Specyfikacji istotnych warunków zamówienia* (SIWZ). Operator publicznego transportu zbiorowego, stosując się do tych kryteriów, wskazuje poziom zamierzonej jakości, zaś realizując codziennie swoje usługi, wypracowuje poziom jakości świadczonej. Organizatorzy PTZ mogą badać jakość świadczonych usług na terenie przez nich administrowanym poprzez zlecenie kontroli podmiotom zewnętrznym, własnym służbom lub – najczęściej – zlecając badania marketingowe. W większych przedsiębiorstwach transportowych na straży jakości świadczonych usług stoi np. nadzór ruchu. Podnoszeniu jakości operatorów może służyć dążenie do uzyskania jednego z uznanych certyfikatów systemów jakościowych, np. normy ISO.

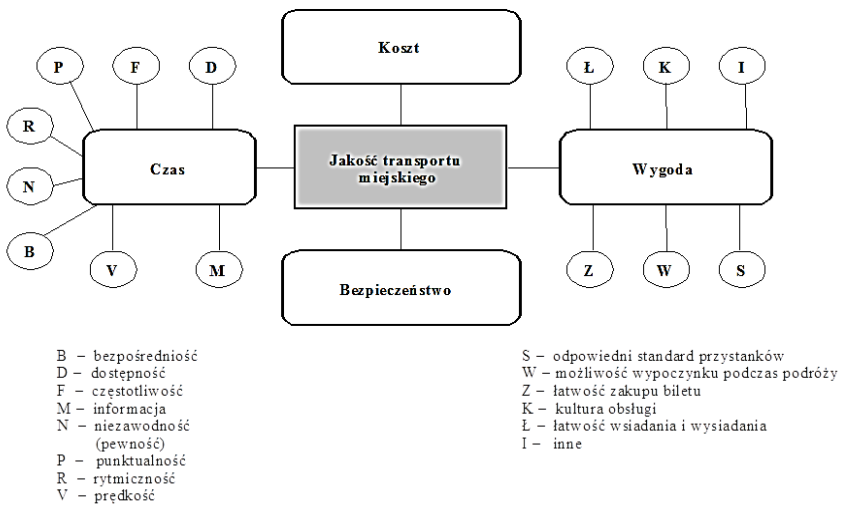
Jakość winna się cechować:

- bezpieczeństwem podróży⁴,
- adekwatną do potrzeb liczbą miejsc siedzących,
- odpowiednią liczbą przystanków,
- punktualnością kursów,
- odpowiednim czasem podróży i jej tempem,
- powszechnością w dostępie i regularnością w kursach,
- niezawodnością taboru, wspólną taryfą przewozową dla wielu przewoźników,
- synchronizacją rozkładów jazdy w punktach przesiadkowych.

Wpływ na określenie poziomu jakości mają również działania zarządcy drogi lub zarządcy infrastruktury komunikacyjnej, którzy poprzez

⁴ Należy jednak zastrzec, iż bezpieczeństwo podróży jest zbiorem wielu czynników dotyczących przede wszystkim bezpieczeństwa środków komunikacji miejskiej, ich wyposażenia w infrastrukturę umożliwiającą korzystanie z nich pasażerom wykluczonym społecznie, uprzywilejowanym. Ponadto zauważyć należy te czynniki, które określają kryteria bezpiecznej podróży w komunikacji miejskiej. To także zespół czynników określających bezpieczeństwo infrastruktury transportowej wyznaczającej dostępność komunikacji miejskiej.

planowanie i realizację inwestycji drogowych wdrażają obowiązujące standardy infrastruktury komunikacyjnej, np. infrastruktury torowo-sieciowej, jednolitego i czytelnego systemu informacji pasażerskiej, dostosowanie infrastruktury przystankowej do potrzeb pasażerów. Pozostałe czynniki mogące służyć jako mierniki jakości to estetyka środków transportu publicznego, ich przyjazność dla środowiska, kultura osobista prowadzących pojazdy komunikacji miejskiej, dostępność punktów zakupu biletów, jasno sformułowany i zrozumiały regulamin przewozów wraz z taryfą biletową, nowoczesność pojazdu, instalacja zapowiedzi głosowych i świetlnych w pojeździe. Rysunek 2 prezentuje analizę jakości transportu miejskiego z punktu widzenia marketingowych postulatów zgłaszanych wobec transportu zbiorowego.



Marketingowe ujęcie postulatów przewozowych zgłaszanych wobec transportu zbiorowego

Źródło: *Transport.Red. Wł.Rydzkowski, K.Wojewódzka - Król ..., op. cit., s. 242;*
O.Wyszomirski: Funkcjonowanie rynku ..., op. cit., s. 33.

Rysunek 2. Jakość transportu miejskiego w ujęciu marketingowym

Źródło: *Preferencje pasażerów... za: Wojewódzka-Król, Rydzkowski (red.) 2010: 242;*
Wyszomirski 1998: 33.

Jakość jest kluczowym elementem budowy zintegrowanej oferty przewozowej. Jak wspomniano, ma na nią wpływ wiele czynników i podmiotów. Można zarządzać jakością jako sferą relacji między klientem, operatorem i organizatorem PTZ. Działania zarządcze powinny dotyczyć przede wszystkim:

- identyfikacji oczekiwań mieszkańców wobec komunikacji miejskiej,

- identyfikacji oczekiwań klientów dotyczących oferowanych usług,
- diagnozy uwarunkowań formalnoprawnych, finansowych i technicznych,
- ustanowienia i mierzenia celów zarządzania jakością, ich korekty i bieżącego mierzenia satysfakcji klientów.

Celem takiego zarządzania może być wzrost przychodów ze sprzedaży, ale również kształtowanie wizerunku przedsiębiorstwa świadczącego usługę przewozową, tym bardziej że popyt na publiczny transport zbiorowy jest uwarunkowany atrakcyjnością oferty i nie odnosi się tylko i wyłącznie do usługi przewozowej, ale także do wielu aspektów towarzyszących wykonywanej usłudze (Milenkiewicz, Halicka 2011: 77). Celem nadrzędnym jest przygotowanie takiej oferty przewozowej, która w maksymalnie możliwy sposób wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom klientów, a przez to będzie dążyła do wzrostu popularności komunikacji zbiorowej.

Na podstawie powyższej diagnozy i nadania poszczególnym preferencjom jakościowym odpowiedniej miary formułować należy postulaty przewozowe, które jako kryterium oceny jakości usług transportu miejskiego stanowią podstawę określenia stopnia zaspokojenia potrzeb przewozowych. W literaturze przedmiotu (por. Jackiewicz, Czech, Barcik 2010: 57, zob. też Rudnicki 1999) najczęściej wymienia się, zdeterminowane warunkami lokalnymi, następujące postulaty przewozowe:

- a. czas,
- b. wygodę,
- c. koszt,
- d. bezpieczeństwo.

Powyższe kryteria można uzupełnić o: ekologię, troskę o klienta rozumianą nie tylko jako przyjazny stosunek kierowcy do pasażerów, ale również w kategoriach dbałości o pielęgnowanie relacji usługodawca – usługobiorca np. poprzez dostępność informacji, estetykę personelu obsługi, stosowanie rekompensat konsumenckich za odstępstwa od obowiązujących standardów i in. Tabela 4 stanowi wykaz postulatów przewozowych rekomendowanych do badań zarówno w Polsce, jak i w państwach Unii Europejskiej.

Zbiór postulatów można usystematyzować poprzez przypisanie ich do podmiotów odpowiedzialnych za realizację, tj. do zbioru zadań organizatora i operatora. Rangę poszczególnym postulatom nadawać powinny wyniki z regularnych badań nad klientami i mieszkańcami miast.

Tabela 4. Przykłady krajowych i europejskich postulatów przewozowych

Lp.	Krajowe postulaty przewozowe			Europejskie postulaty przewozowe		
	Postulat	Znaczenie postulat	Sposób określenia spełnienia postulat	Postulat	Znaczenie postulat	Sposób określenia spełnienia postulat
1.	Dostępność	Przestrzenna lub czasowa odległość od przystanku	Maksymalna odległość nieuciąźliwego dojścia pieszego	Niezawodność usług	Dostępność usług jest dobra i dogodna	Przykład: jeśli częstotliwość kursowania wynosi 15 min, to faktycznie autobusy odjeżdżają z przystanku co 15 min
2.	Częstotliwość	Odstępy czasu między odjazdami	Dopuszczalne odstępy czasu między kolejnymi pojazdami w określonych relacjach i czasie	Reakcja personelu	Personel przedsiębiorstwa powinien być przygotowany do szybkiej reakcji	Przykład: natychmiastowa reakcja na każdy dzwoniący telefon
3.	Punktualność	Zgodność odjazdów z rozkładem jazdy	Tolerancja odchyień	Kompetencja personelu	Posiadanie niezbędnej wiedzy i umiejętności, aby być w stanie wykonać wcześniej planowane usługi	Przykład: szybkie i skuteczne pomaganie klientom w ich problemach
4.	Regularność	Równomierne odstępy czasu między odjazdami w tym samym kierunku	Tolerancja odchyień	Dostępność przedsiębiorstwa	Przedsiębiorstwo musi być łatwo dostępne	Np. krótki czas oczekiwania, kiedy dzwoni się do przedsiębiorstwa; przedsiębiorstwo musi być łatwo dostępne za pośrednictwem swoich przedstawicieli lub dzięki przekazanej informacji

5.	Bezpośredniość	Połączenie bez konieczności przesiadania się	Pożądane połączenia bezpośrednio z uwzględnieniem odmiennych okresów	Grzeczność personelu	Klient musi być traktowany grzecznie i z szacunkiem przez pracowników przedsiębiorstwa	Np. kierowcy muszą być dobrze wyszkoleni; muszą mieć dobry stosunek do klientów
6.	Pewność	Dojazd do miejsca docelowego w wyznaczonym czasie	Tolerancja odchylenia	Komunikatywność informacji	Zapewnienie użytkownikom informacji w sposób zrozumiały dla nich	Np. łatwe do odczytania rozkłady jazdy; wyjaśnienia, w jaki sposób kupić bilet
7.	Prędkość	Czas jazdy uwzględniający zatrzymywania na trasie, w tym na przystankach	Atrakcyjny lub dopuszczalny czas jazdy w relacjach o różnicowanych odległościach	Wiarygodność usług	Wiarygodność jest związana z zaufaniem klientów i uczciwością firmy	Np. cecha ta jest wymagana od sprzedawców i kierowców
8.	Koszt	Opłata taryfowa jednorazowa lub okresowa	Pożądanym system taryfowy, system dystrybucji i kasowania biletów, atrakcyjny poziom opłat jednorazowych i okresowych w ramach określonego systemu taryfowego	Bezpieczeństwo klienta	Klient musi być zabezpieczony przed niebezpieczeństwem, ryzykiem oraz innymi zagrożeniami	Np. bezpieczeństwo pasażerów podczas jazdy autobusem
9.	Wygoda	Zespół elementów determinujących warunki oczekiwania na przystanku i przebywania w pojeździe	Pożądanym warunki oczekiwania, minimalny standard przystanku, pożądanym warunki jazdy, minimalny standard jazdy	Zrozumienie klienta	Zrozumienie klientów i patrzeć na problem z ich perspektywy	Np. zapewnienie usług na zamówienie – lokalne autobusy; czy kierowca rozpoznaje swoich klientów
10.	Informacja	Sposób przekazywania informacji o ofercie przewozowej i zmianach w ofercie	Pożądanym rodzaj i sposób udostępnienia informacji, minimalny standard w zależności od rodzaju i sposobu udostępniania informacji	Dostrzeganie problemy	Dostrzeganie problemy, które są częścią usług transportu publicznego	Np. rozmieszczenie przystanków, wygoda w pojeździe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Preferencje pasażerów w zakresie jakości przewozów środkami transportu zbiorowego w polskich miastach*, www.wzieu.pl/files/mat_dyd/marketing/MarTranI.ppt, Pobrano 2 kwietnia 2016 roku, Za: O. Wyszomirski, K. Grzec, *Badania marketingowe w komunikacji miejskiej*, Warszawa 1998, s. 28; O. Wyszomirski, *Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 1998, s. 34; S. Vinek, *Parametry jakości satysfakcji pasażerów*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, nr 40, s. 59.

3. Kryteria jakości usług w komunikacji miejskiej na przykładzie ZTM Poznań

W celu sprecyzowania kryteriów jakościowych służących standaryzacji usług, jak również podnoszenia poziomu ich świadczenia, przeanalizowane zostały dostępne dokumenty, np. plan transportowy dla Poznania i dla powiatu poznańskiego. Za pośrednictwem ankiety uzyskano oczekiwane informacje od organizatora PTZ – ZTM Poznań. Przedmiotem zainteresowania były wybrane kryteria, którymi ZTM Poznań posługuje się podczas określania jakości usług przewozowych. Analizie poddano również takie parametry, jak np. przyjazność dla środowiska środków transportu publicznego, wiek taboru, standaryzacja przystanków autobusowych, jakość informacji pasażerskiej, dostęp do środków komunikacji publicznej dla osób wykluczonych.

Obowiązujące na terenie Poznania plany transportowe (*Plan Zrównoważonego Rozwoju... 2014–2025*) i powiatu poznańskiego (*Plan Zrównoważonego Rozwoju... 2015–2025*) charakteryzują standardy usług przewozowych. Plan dla powiatu poznańskiego dzieli standardy na dotyczące dostępu do transportu i warunków podróży. Łącznie plan definiuje następujące postulaty przewozowe:

- a) informacja pasażerska,
- b) częstotliwość kursowania,
- c) dostępność transportu publicznego,
- d) koszt podróży transportem publicznym,
- e) niezawodność,
- f) punktualność,
- g) jakość i dostępność taboru (w tym dla osób niepełnosprawnych),
- h) ochrona środowiska naturalnego (por. *Plan Zrównoważonego Rozwoju... 2015–2025*: 85–90).

W odniesieniu do zintegrowanej informacji pasażerskiej dookreślono m.in. jej podawanie do publicznej wiadomości w formie tradycyjnych wydruków czy też z wykorzystaniem wyświetlaczy w pojazdach i na węzłach przesiadkowych oraz aplikacji mobilnych. Ponadto autorzy opracowania określili na podstawie europejskich standardów niezbędne wyposażenie w nośniki informacji o numerze linii, docelowym przystanku i in. W perspektywie do 2020 r. każdy pojazd ma być wyposażony w elektroniczny system informacji pasażerskiej m.in. z dynamicznie obliczanym czasem dojazdu do docelowego przystanku, prognozowanym czasem dojazdu do najbliższego przystanku i wskazaniem możliwego najbliższego połączenia przesiadkowego. W odniesieniu do częstotliwości kursowania wychodzi się z oczywistego założenia o dopasowaniu pojemności pojazdów i częstotliwości kursów do potoków pasażerskich.

Ponadto wskazano minimalny standard częstotliwości kursowania w okresie szczytu komunikacyjnego, która powinna wynosić 60 min, jeśli jest to jedna linia w danym korytarzu, i 120 min w korytarzach obsługiwanych przez co najmniej dwie linie. Określono również standard rozkładu jazdy dla linii o większej częstotliwości (powyżej dziesięciu kursów w ciągu doby), tak by co najmniej jeden kurs liniowy był wykonywany przed godz. 6 i po godz. 20. Za działanie niezbędne uznano konieczną synchronizację linii powiatowych z liniami aglomeracyjnymi. W zakresie infrastruktury przystankowej wskazano, iż platforma przystanku powinna być utwardzona i podniesiona do poziomu co najmniej 16 cm, licząc od płaszczyzny jezdni na długości co najmniej 10 m i szerokości 2 m lub do granicy pasa drogowego (por. *Plan Zrównoważonego Rozwoju... 2015–2025*: 87). Oprócz opisanego wymogów, jakim powinny odpowiadać węzły przesiadkowe, poczyniono również zalecenia dotyczące lokalizacji przystanków, które w odległości minimum 800 m w ciągu linii powinny obejmować zasięgiem co najmniej 50 mieszkańców lub określony budynek użyteczności publicznej. W odniesieniu do kosztów transportu zaleca się zachowanie racjonalnej relacji między kosztem usługi do opłaty za przejazd, konieczność zapewnienia sprzedaży biletów w pojeździe, wyposażenie pojazdu w system liczenia pasażerów i rekomendację zachęcającą do włączenia przewoźnika w system płatności za przejazd „PEKA”⁵. Z kolei miarą punktualności ma być uzyskanie minimum 85% punktualności kursów autobusowych, co może być kontrolowane przy kluczowych przystankach. Określony na poziomie +/- 3 min tolerancyjny czas przyspieszenia i opóźnienia kursu może ulec wydłużeniu do 15 min. Pożądanym przejawem realizacji dotyczący dostępu do komunikacji wszystkich pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych, to zapewnienie obsługi pojazdami niskopodłogowymi, chyba że kurs jest realizowany pojazdem mini o pojemności do 22 pasażerów – wówczas jeden stopień jest dopuszczalny. Warto odnotowania jest określenie norm środowiskowych, którym muszą sprostać wszystkie autobusy wykonujące usługę przewozową w ramach systemu.

Plan transportowy dla Poznania obejmuje swym zasięgiem również te połączenia, które w wyniku zawartego porozumienia międzygminnego z Miastem Poznaniem są zarządzane i organizowane przez ZTM Poznań (*Plan Zrównoważonego Rozwoju... 2014–2025*: 61). Celem dookreślenia standardów usług przewozowych wypracowano podział na linie publicznego transportu zbiorowego: główne i uzupełniające. Sieć komunikacyjna liczy 76 km sieci tramwajowej i 485 km sieci autobusowej. Obsługę przewozową świadczą zarówno MPK Poznań, jak i spółki komunalne

⁵ „System Poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej”.

należące do gmin, które zawarły wspomniane porozumienie międzygminne. Plan określa następujące postulaty przewozowe:

- a) dostęp do sieci publicznego transportu zbiorowego,
- b) czasokres funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego,
- c) standard częstości kursowania,
- d) standard marszrutyzacji linii,
- e) standard integracji środków transportu,
- f) jakość infrastruktury transportowej,
- g) politykę taryfową – rozumianą jako decyzja zarządzającego PTZ w odniesieniu do cen biletów i ich rodzajów, które nie powinny stanowić bariery w dostępie do transportu zbiorowego, lecz tworzyć spójny system zachęt dla potencjalnych i obecnych klientów, którzy płacąc za usługę, mają prawo oczekiwać jej odpowiedniej jakości,
- h) informację pasażerską.

W odniesieniu do jakości infrastruktury transportowej plan przywołuje przyjęte *Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania* wymogi techniczne, jakim powinny sprostać przystanki komunikacji publicznej.

Są to m. in.:

- a) „na platformie powinna być zainstalowana powierzchnia wypukła w odległości minimum 0,25–0,35 m od jej krawędzi, na całej długości platformy przystanku,
- b) krawędź platformy przystankowej powinna być na tej samej wysokości co krawędź rampy, o ile jest to możliwe z uwagi na zachowanie skrajni,
- c) kosze na śmieci, ławki i wiaty powinny być usytuowane po jednej stronie przystanku, np. przy ogrodzeniu, tak by nie stanowiły przeszkody dla podróżnych,
- d) wyposażenie przystanku (np. kosze na śmieci) powinno być pozbawione ostrych krawędzi,
- e) tablice z informacjami pasażerskimi (rozkłady jazdy) nie powinny wychodzić poza powierzchnię zabudowy wiaty przystankowej,
- f) dojście do elementów informacji pasażerskiej (rozkłady jazdy) nie powinno być utrudnione przez elementy wyposażenia przystanku (kosze na śmieci, ławki itp.),
- g) zaleca się wyznaczanie linii zatrzymania dla pojazdów komunikacji miejskiej (*Zarządzenie nr 247/2008/P...*)”.

Średni czas dojścia z przystanku autobusowego do dużych generatorów ruchu nie powinien przekraczać 15 min z przystanków obsługiwanych przez jedną linię lub 10 min do dowolnego przystanku PTZ. Ponadto dla szczytów komunikacyjnych i poza szczytami komunikacyjnymi i w dni wolne przyjęto zalecane częstotliwości kursów: dla linii głównych tramwajowych – co 10 min, autobusowych co 12 min, dla linii uzupełniających odpowiednio co 20 i 30 min. W pozostałych okresach przyjmuje się, że

autobusy i tramwaje nie powinny kursować rzadziej niż linie główne co 15 min, linie uzupełniające odpowiednio co 15 i co 60 min. Plan przyjmuje, że przewozy autobusowe powinny być realizowane jednostkami spełniającymi jako nowe normy silnikowe Euro V, zaś pozostałe Euro III. Pojazdy z niską podłogą muszą stanowić 100% całej floty świadczącej usługi przewozowe. W odniesieniu do tramwajów wymóg ten ma dotyczyć 50% floty.

Oba dokumenty precyzyjnie określają pożądany standard komunikacji zbiorowej na terenie aglomeracji poznańskiej. Dokumenty są wewnętrznie spójne, co dobrze rokuje w kontekście spójnego systemu transportowego i eliminacji barier w dostępie do komunikacji miejskiej mieszkańców Poznania i okolicznych gmin.

Jako że istotnym elementem pozwalającym na ocenę jakości usług przewozowych jest ich dostosowanie do standardów ochrony środowiska, tabela 5 przedstawia szczegółowe dane dotyczące posiadanego przez przewoźników ZTM Poznań taboru i spełniania przez niego norm ekologicznych.

Tabela 5. Normy ekologiczne spełniane przez tabor autobusowy przewoźników świadczących usługi na rzecz ZTM Poznań (dane na 31.12.2015)

Lp.	Operator	Liczba pojazdów (autobusów) wg normy czystości spalin (EURO)									
		ogółem	0	0	1	2	3	4	5	6	EEV
1	2	3									
1	MPK Poznań Sp. z o.o.	316				33	110	3	7	3	160
2	PUK Komorniki Sp. z o.o.	25			2	8	3	2	6	4	
3	PT TRANSLUB Sp. z o.o.	30			5	17	1	1	6		
4	KPA KOMBUS Sp. z o.o.	11				5	2	4			
5	ZUK ROKBUS Sp. z o.o.	13	1	4		6	3				
6	ZKP Suchy Las Sp. z o.o.	20				10	7	3			
7	PW TRAN-SKOM Sp. z o.o.	19				5	4	7	3		
	Ogółem operatorzy gminni	118	1	7	51	20	17	15	4	0	

	Ogółem MPK + operatorzy gminni	434	1	7	84	130	20	22	7	160	
--	---------------------------------------	------------	----------	----------	-----------	------------	-----------	-----------	----------	------------	--

Źródło: opracowanie ZTM Poznań na wniosek autora opracowania. ZTM.TA.0715. 8.2016.

Nie może ująć uwadze różnica w zakresie wieku taboru i jego przystosowania do wymogów związanych z ochroną powietrza. Mniejsi przewoźnicy w większości dysponują starym, nieprzyjaznym dla środowiska taborem. Sytuacja, w której autobusy komunikacji miejskiej spełniają tylko normy Euro II, będzie musiała z biegiem czasu ulec zmianie, co przy ograniczonych środkach finansowych może przysporzyć trudności. Bez niezbędnych inwestycji taborowych przewoźnik ten nie będzie mógł świadczyć usług w zakresie PTZ.

Następna tabela przedstawia wybrane jakościowe kryteria służące do oceny przewoźników realizujących usługi przewozowe w ramach sieci ZTM. Uwagę zwracają dane przewoźników z innych gmin niż Poznań. Dane dotyczące wieku taboru, dostosowania do potrzeb pasażerów w zakresie zapowiedzi głosowej, wyposażenia w klimatyzację, monitoring, wyposażenia w automat biletowy, pokazują dystans jakościowy, który dzieli największego przewoźnika od tych mniejszych. Kierując się przekonaniem, że takie elementy, jak estetyka pojazdu, monitoring, klimatyzacja, działający system zapowiedzi głosowej i graficznej stanowią o komforcie podróżowania i są elementami zachęcającymi do korzystania z komunikacji publicznej, można wskazać, że jednym z ważniejszych działań zmierzających do podnoszenia jakości oferowanych usług i zwiększenia liczby przewożonych pasażerów musi być wysiłek inwestycyjny związany z wymianą przestarzałego taboru na nowy lub dostosowany do minimum standardów jakości PTZ na terenie aglomeracji poznańskiej.

Tabela 6. Średni wiek taboru tramwajowego i autobusowego, wybrane parametry techniczne i wyposażenia pojazdów przewoźników świadczących usługi transportowe na rzecz ZTM Poznań (stan na dzień 31.12.2015 r.)

Wskaźnik	Jednostka	MPK Poznań Sp. z o. o.		Operatorzy gminni					
		Komunikacja tramwajowa	Komunikacja autobusowa	KPA KOMBUS Sp. z o. o.	PT TRANSLUB Sp. z o. o.	PUK Komorniki Sp. z o. o.	ZKP Suchy Las Sp. z o. o.	ZUK ROKBUS Sp. z o. o.	PW TRANSKOM Sp. z o. o.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>
Liczba pojazdów	pojazd	314/227*	316	11	30	25	20	13	19
Średni wiek pojazdów	lata	25,18**	7,36	13,8	14,3	10,84	12,65	15,15	8,47
Pojazdy wyposażone w klimatyzację	pojazd	46	225	7	13	3	10	5	10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pojazdy wyposażone w rampę	pojazd	-	285	9	12	23	11	13	14
Pojazdy z funkcją przykłąku	pojazd	-	316	11	29	23	20	8	18
Średnia liczba miejsc siedzących w pojeździe	miejsce	33	34	34	35	31	32	35	32
Średnia liczba miejsc ogółem w pojeździe	miejsce	156	124	94	90	91	81	93	69
Pojazdy wyposażone w monitoring	pojazd	131	292	1	-	8	-	-	5
Pojazdy wyposażone w system zapowiedzi głosowych	pojazd	314	314	1	6	8	-	-	-
Pojazdy wyposażone w mobilny automat biletowy	pojazd	90	112	-	6	-	-	-	-

* 314 wagonów, tj. 227 składów (w tym jeden dzierżawiony)

** 22 lata – średni wiek tramwajów, z uwzględnieniem kompleksowej modernizacji

Źródło: opracowanie ZTM Poznań na wniosek autora opracowania. ZTM.TA.0715.8.2016

Poniższe tabele przedstawiają zestawienie ilościowe środków transportu publicznego wraz z procentowym przedstawieniem liczby jednostek spełniających kryterium dostępności, tj. dostosowania pojazdów do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej i/lub niepełnosprawnych. Dane te należy odczytywać łącznie z zawartymi w tabeli 6. Jakkolwiek przewoźnicy dysponują w większości niskopodłogowymi środkami transportu, to już ich wyposażenie np. w monitoring, system zapowiedzi głosowej jest dalekie od oczekiwań i standardów określonych np. w obu planach transportowych. Niepołączenie tabel 6 i 7 jest celowym zabiegiem autora podyktowanym tym, że organizator wyraźnie wyodrębnia kryterium przystępności tramwajów i autobusów dla osób z ograniczoną sprawnością. Wprowadzenie tego standardu następuje na podstawie planu transportowego i jest skutecznie egzekwowane również wobec mniejszych operatorów systemu.

Tabela 7. Procentowy udział jednostek PTZ przystosowanych do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej w całej flocie przewoźnika z podziałem na tabor autobusowy i tramwajowy

Operator – tabor autobusowy	Liczba autobusów ogółem	W tym autobusy z niską podłogą	Udział [%]
MPK Poznań Sp. z o.o.	316	316	100%
PUK Komorniki Sp. z o.o.	25	23	92%
PT TRANSLUB Sp. z o.o.	30	30	100%
KPA KOMBUS Sp. z o.o.	11	11	100%
ZUK ROKBUS Sp. z o.o.	13	13	100%
ZKP Suchy Las Sp. z o.o.	20	20	100%
PW TRANSKOM Sp. z o.o.	19	18	95%
Ogółem operatorzy gminni	118	115	97%
Ogółem MPK + operatorzy gminni	434	431	99%

Źródło: opracowanie ZTM Poznań na wniosek autora opracowania. ZTM.TA.0715.8.2016

Tabor tramwajowy – MPK Poznań Sp. z o.o.		
Operator – tabor tramwajowy	Liczba składów	Liczba wagonów
Pojazdy niskopodłogowe/niskowejściowe		
Tatra	10	10
Combino	14	14
Tramino	45	45
Tramino (dzierżawione)	1	1
Moderus Beta	24	24
Suma	94	94
Pojazdy wysokopodłogowe		
Tramwaj 105 N (ogółem)	87	174
GT8	46	46
Suma	133	220
Ogółem podłoga wysoka + niska	227	314
Udział pojazdów niskopodłogowych	w składach ogółem = (94/227) 100%	w wagonach ogółem = (94/314) 100%

Źródło: opracowanie ZTM Poznań na wniosek autora opracowania. ZTM.TA.0715.8.2016p

Wskazane w opracowaniu krajowe i europejskie kryteria przewozowe porównano ze stosowanymi przez ZTM w Poznaniu postulatami przewozowymi dookreślającymi politykę jakości tego organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Należy zwrócić uwagę na dwie różne metodologie służące do opracowania wskazanych postulatów pasażerskich. Europejski zestaw kryteriów jest nakierowany bezpośrednio na satysfakcję klienta płynącą z korzy-

stania z komunikacji publicznej. Takie kryteria jak grzeczność, kompetencja, zrozumienie i bezpieczeństwo klienta nie występują w zestawieniu postulatów krajowych. Porównując standardy ZTM Poznań z europejskimi postulatami przewozowymi, dostrzec można, że organizator ten stosuje cztery z dziesięciu kryteriów. Korzystniej wygląda porównanie kryteriów ZTM z krajowymi postulatami przewozowymi. Zebranie tych kryteriów w jednej tabeli ma ułatwić czytelnikowi analizę porównawczą. Autor zwraca uwagę na to, że kryteria sklasyfikowane jako „europejskie” postulaty przewozowe, jak np. kompetencja personelu, mogą stanowić oczekiwanie klienta krajowego lub też być jednym z wymogów określających pożądaną u operatora przez organizatora jakość świadczonych usług. Przyjęty jednak w opracowaniu zbiór i podział postulatów rekomendowanych do badań w Polsce i w Unii Europejskiej stanowi punkt odniesienia do krajowej praktyki opisywanej w tym artykule na przykładzie ZTM Poznań. Kryteria jakości ZTM Poznań zostały wskazane na podstawie przeanalizowania dokumentów planistycznych i cyklicznie podpisywanych przez organizatora i operatora, np. umowa przewozowa, reklamacja, audyt.

Tabela 8. Porównanie standardów usług ZTM Poznań z przykładami krajowych i europejskich postulatów przewozowych

Lp.	Europejskie postulaty przewozowe	Kryterium ZTM	Krajowe postulaty przewozowe	Kryterium ZTM
Postulat			Postulat	
1.	Niezawodność usługi	x	Dostępność	x
2.	Reakcja personelu		Częstotliwość	x
3.	Kompetencja personelu		Punktualność	x
4.	Dostępność przedsiębiorstwa		Regularność	x
5.	Grzeczność personelu		Bezpośredniość	
6.	Komunikatywność informacji	x	Pewność	x
7.	Wiarygodność usług	x	Prędkość	
8.	Bezpieczeństwo klienta		Koszt	x
9.	Zrozumienie klienta		Wygoda	x
10.	Dostrzegane problemy	x	Informacja	x

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z instrumentów służących standaryzacji usług jest opracowanie, wdrożenie i egzekwowanie czytelnych, równych dla wszystkich oferentów standardów usług, wzorca jakości i zasad ich kontroli. W umowach podpisywanych z operatorami publicznego transportu zbiorowego

świadczącymi usługi na sieci ZTM Poznań organizator w załączniku nr 7 określa m.in:

- stopień realizacji rozkładu jazdy (np. nieuruchomienie autobusu zastępczego w określonym czasie, niezatrzymanie się na obowiązującym przystanku),
- prawidłowe wyposażenie, oznakowanie, estetykę i czystość pojazdu (wewnątrz i na zewnątrz) – nieszczelne okna powodujące zalewanie siedzeń podczas deszczu, brak po zmroku co najmniej 80% włączonego oświetlenia wewnątrz pojazdu, niedogrzone wnętrze pojazdu, niewłączona klimatyzacja przestrzeni pasażerskiej, brak numeru ewidencyjnego w wyznaczonym miejscu, brak możliwości otwarcia okien i in.,
- stopień realizacji rozkładu jazdy (punktualność, zgodność realizacji kursów z zaplanowanym rozkładem jazdy).

Za niestosowanie się do wyznaczonych standardów organizator przewiduje kary umowne. W umowie jest wskazany wskaźnik punktualności kursów⁶. Wymieniono również miejsca, w których dokonuje się kontroli zgodności kursu z rozkładem jazdy. Zasady i mierniki, na podstawie których dokonuje się oceny jakości usług świadczonych przez operatora, zawarto w umowie głównej (por. Umowa o świadczenie usług publicznych...: art. 7). Określone w umowie standardy usług stanowią podstawowe wskaźniki zapewniające realizację części postulatów przewozowych. Inne, takie jak oczekiwana grzeczność personelu, szybki czas reakcji na potrzeby klienta, w tym na złożoną reklamację, czy też standardy bezpieczeństwa podróżujących, nie znajdują się w przeanalizowanych dokumentach.

Jest oczywiste, że od zarządców dróg wymaga się dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb klientów komunikacji miejskiej. Te kryteria są określone w zarządzeniu prezydenta i w obu planach transportowych⁷. Nie przewidziano jednak sankcji za niestosowanie się do tych wytycznych. Tym samym to od pracowników ZTM Poznań należy oczekiwać stosowania tych standardów w przypadku ustalania lokalizacji nowych przystanków autobusowych czy tramwajowych.

Nadmienić należy, iż w sytuacjach kryzysowych polegających np. na awarii pojazdu, kolizji z jego udziałem, nagłym wstrzymaniu ruchu,

⁶ Pp – liczba kursów punktualnych na trasie linii komunikacyjnej w okresie kontroli; Pk – liczba kursów wg rozkładu jazdy na trasie linii komunikacyjnej; Pu – liczba kursów niepunktualnych na trasie linii komunikacyjnej niezawinionych przez operatora. To iloraz sumy Pp i Pu; Pk pomnożone przez 100%.

⁷ Przepisy określające zasady wyznaczania przystanków w zakresie zgodności ich lokalizacji z przepisami ruchu drogowego są określone w przepisach ustawowych i rozporządzeniach wykonawczych i muszą być respektowane za organ uzgadniający ogólną i szczegółową organizację ruchu w gminie.

znaczących opóźnieniach kursu, zdarzeniach ekstremalnych w środkach komunikacji publicznej, ważnym elementem systemu nadzoru nad jakością usług w rozumieniu bezpieczeństwa podróży jest nadzór ruchu. Tylko poznański przewoźnik prowadzi bieżący, specjalistyczny nadzór ruchu, a także we współpracy ze służbami i strażami dba o ten aspekt działania przedsiębiorstwa. Pozostali przewoźnicy nie podejmują takich działań. Tym samym oczekiwać należy wypracowania kryteriów bezpieczeństwa podróży, ich wdrożenia i egzekwowania wobec wszystkich przewoźników ZTM Poznań. Byłby to jeden z ważniejszych kroków w zakresie integracji standardów przewozowych w aglomeracji poznańskiej.

Dbający o jakość oferowanych usług organizator publicznego transportu zbiorowego powinien cyklicznie przeprowadzać badania satysfakcji klienta. Tego typu działania są podejmowane przez ZTM Poznań. W przetargu na usługi i badania społeczne na zlecenie ZTM Poznań z 2016 r. zamawiający oczekuje od wykonawcy wykonania trzech badań. Pierwsze ma dotyczyć badania satysfakcji klientów korzystających z transportu publicznego w Poznaniu i aglomeracji poznańskiej, drugie ma polegać na wykonaniu grupowych wywiadów zogniskowanych, dotyczących korzystania z transportu publicznego, trzecie zaś ma polegać na opracowaniu narzędzia badawczego liczenia pasażerów korzystających z transportu zbiorowego 22 września 2016 r. (por. *Badanie satysfakcji klienta ZTM...*).

W kontekście jakości transportu publicznego można też mówić o racjonalności wykorzystania podsystemów transportu miejskiego w celu dokonania takich wyborów przez podróżujących, które nie powodują w bilansie ogólnym nadmiernych strat czasu oraz nadmiernych kosztów ponoszonych przez pasażerów i organizatorów PTZ. Ponadto pośredni wpływ na jakość usług ma każdy z operatorów wewnętrznych systemu. W Niemczech popularnym forum konsultacji operatora i/lub organizatora PTZ są działające z inicjatywy przewoźników i/lub operatorów, wyłaniane spośród klientów – rady pasażerów. Ich zadaniem jest formułowanie kryteriów oceny usług, przeprowadzanie kontroli wybranych kursów, konsultowanie zmian rozkładów jazdy, udział w posiedzeniach tzw. okrągłych stołów dotyczących polityki transportowej i in.

4. Podsumowanie

Niezależnie od trybu wyboru usługodawcy w systemie publicznego transportu zbiorowego organizator w umowie przewozowej określa kary za nieregularne kursy, brak czystości w środkach transportu zbiorowego i na zewnątrz pojazdu, brak aktualnej informacji o kierunku jazdy, nieczytelną informację o linii autobusowej, brak aktualnej informacji o roz-

kładzie jazdy na przystankach autobusowych, realizację zamówienia innym niż w umowie pojazdem i in. Korzyści z projakościowego podejścia w PTZ można określić następująco: łagodzenie nierówności w dostępie do usług PTZ mieszkających w danych obszarach miasta; przeciwdziałanie „ucieczce” pasażerów od transportu zbiorowego i spadkowi wpływów ze sprzedaży biletów, co w konsekwencji może doprowadzić do pogarszania się rentowności przewoźnika i konieczności zwiększenia dotacji; oddziaływanie na proekologiczne zachowania użytkowników systemu transportowego; utrzymanie konkurencyjności transportu zbiorowego w stosunku do samochodu osobowego; przeciwdziałanie kongestii. Wśród środków wpływających na poziom jakości obsługi pasażerów wymienić można następujące: planistyczne, organizacji ruchu, informacyjne, taryfowo-biletowe, techniczno-konstrukcyjne i zasady budowy rozkładów jazdy (por. Uszok 2002; Starowicz 2010 i źródła własne).

Na podstawie analizy dokumentów określających zasady organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie zarządzanym przez ZTM Poznań autor przedstawia następujące wnioski:

1. Na podstawie analizy planów transportowych zawieranych z przewoźnikami umów uznać można, że organizator określa elementy polityki jakościowej w transporcie publicznym będącym pod jego zarządkiem. ZTM wskazuje standardy świadczonych usług, mierniki, na podstawie których dokonuje się monitoringu i kontroli, a także kary umowne, m.in. za niską estetykę pojazdu czy też za niezrealizowane lub opóźnione kursy. Oceniając z tej perspektywy, uznać można, że ZTM Poznań przywiązuje znaczenie do jakości w publicznym transporcie zbiorowym.

2. Organizator bada też postrzeganą jakość usług poprzez zlecenie badań marketingowych, których wyniki są opracowywane na podstawie wywiadów bezpośrednich z klientami oraz badań focusowych.

3. Zarządzający gminami, które podpisały z Miastem Poznaniem porozumienia międzygminne w sprawie przekazania kompetencji w zakresie organizacji transportu publicznego, są związani obowiązującym również na ich terenie planem transportowym. Wyznaczone w tym dokumencie standardy świadczenia usług transportowych, wytyczne w sprawie infrastruktury transportowej stanowią pożądany standard i kierunek rozwoju komunikacji publicznej.

4. Zarząd transportu, podpisując umowy z przewoźnikami, określa pożądany standard usług. Przystępując do kontroli, bada jakość rzeczywistości. Porównując standardy, którymi posługuje się ZTM Poznań, z ich europejskimi odpowiednikami, uznać można, że zbyt małą wagę przywiązuje się do jakości rozumianej jako satysfakcja klienta.

5. Analiza stanu taborowego floty autobusowej wskazuje na duże, niepożądane dysproporcje między poszczególnymi przewoźnikami.

Przemieszczający się środkami transportu publicznego będącymi w dyspozycji MPK Poznań otrzymują wyższej jakości usługę transportową.

6. Określanie jakości obsługi nie jest przedmiotem regulacji na linii ZTM Poznań – przewoźnik. Każdy z przewoźników podejmuje w tym zakresie działania we własnym zakresie. W wyznaczonych w umowie przewozowej przez organizatora standardach jakości brakuje tych elementów, które określają relacje klient – usługodawca. Tylko największy przewoźnik prowadzi tego typu działania, których celem jest kreowanie oczekiwanego wizerunku firmy. Działania mniejszych przewoźników, jeśli są, należy uznać za niewystarczające. Należy oczekiwać od ZTM propozycji opracowania i egzekwowania standardów w tym zakresie. Ciekawym pomysłem może być powołanie rady pasażerów lub rozpoczęcie wydawania drukowanego i elektronicznego biuletynu informacyjnego.

7. Jakość usług przewozowych rozumiana jako bezpieczeństwo przewozu nie jest przedmiotem regulacji planu transportowego ani umów z operatorem. Każdy z przewoźników podejmuje na własną rękę działania w tym zakresie. Sytuację taką należy odbierać jako niepożądaną.

8. Analiza podejmowanych przez ZTM Poznań działań w obszarze jakości transportu zbiorowego z punktu widzenia pętli jakości pokazuje, że organizator powinien skoncentrować się na działaniach podnoszących świadomość właścicieli firm przewozowych na temat korzyści wynikających z projakościowej polityki.

9. Żaden z parametrów jakości nie odnosi się do kwestii bezpieczeństwa w środkach komunikacji publicznej. Ze względu na wzrastające znaczenie tego czynnika i potencjalny wzrost liczby przypadków ekstremalnego zachowania się pasażerów należałoby skoordynować na szczeblu ZTM kwestie nadzoru ruchu, instrukcji bezpieczeństwa dla wszystkich przewoźników wożących mieszkańców aglomeracji poznańskiej.

10. Postulaty przewozowe ZTM Poznań sformułowane w umowach o świadczenie usług w zakresie PTZ i ich kontrola definiują zamierzoną jakość usług transportowych oraz monitorują świadczone usługi. ZTM podejmuje działania na rzecz diagnozy postulowanej przez klientów jakości usług i ich oceny usług świadczonych.

Bibliografia

- Apanowicz J. 2000, *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Gdynia.
- Badanie satysfakcji klienta ZTM w Poznaniu w 2016 r., SIWZ, ZTM.EZ. 3310.7.2016.
- Bruhm M. 2003, *Qualitatemangement fuer Dienstleistungen*, Springer, Berlin.
- Jackiewicz J., Czech P., Barcik J. 2010, *Standardy jakości usług w komunikacji miejskiej*, cz. 1, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Transport”, z. 67, nr. kol. 1832.

- Milenkiewicz B. J., Halicka K. 2011, *Ocena jakości usług w transporcie zbiorowym na przykładzie Białostockiej Komunikacji Miejskiej*, „Economy and Management”, 4, 77.
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Poznania na lata 2014–2025*, <http://bip.poznan.pl/bip/zintegrowana-polityka-transportowa-miasta-poznania.doc,2016/plan-zrownowazonego-rozwoju-publicznego-transportu-zbiorowego-dla-miasta-poznania-na-lata-2014-2025,65172.html> (2.01.2015).
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Powiatu Poznańskiego na lata 2015–2025*, Uchwała nr XLI/400/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2014 r.
- Preferencje pasażerów w zakresie jakości przewozów środkami transportu zbiorowego w polskich miastach*, www.wzieu.pl/files/mat_dyd/marketing/MarTran1.ppt (2.04.2016).
- Rudnicki A. 1999, *Jakość komunikacji miejskiej*, SITK, Kraków.
- Starowicz W. 2010, *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach. Ekspertyza wykonana na zlecenie Dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 30 września 2010 r.*, Kraków.
- Świdorski A. 2014, *Wybrane aspekty jakości publicznego transportu pasażerskiego*, „Logistyka”, nr 4.
- Tomaszyk M. 2016a, *Kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej – uwagi na marginesie dotychczasowej współpracy i propozycji przyłączenia ościennych gmin do miasta Poznania*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Tomaszyk M. 2016b, *Transport publiczny w systemie bezpieczeństwa społecznego w Aglomeracji Poznańskiej* [w:] J. Konieczny (red.), *Bezpieczne miasto w nadzwyczajnych zagrożeniach środowiskowych. Ochrona ludności i ratownictwo*, Inowrocław.
- Umowa o świadczenie usług publicznych, Umowa wykonawcza nr ZTM.TK.40218-4-17/14 z PT Translub Sp. Z o.o.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, DzU 2011, nr 5, poz. 13.
- Uzok P. 2002, *Lokalny transport zbiorowy. Vademecum organizatora*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Poznań–Warszawa.
- Vinek S., *Parametry jakości satysfakcji pasażerów*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej” 1998, nr 40.
- Wojewódzka-Król K., Rydzkowski W. (red.) 2010, *Transport*, Wyd. PAN, Warszawa.
- Wyszomirski O. 1998, *Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk.
- Wyszomirski O., Grzelec K. 1998, *Badania marketingowe w komunikacji miejskiej*, Warszawa.
- Zarządzenie nr 247/2008/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 13.05.2008 r. w sprawie wy­mogów, jakim powinny odpowiadać przejścia dla pieszych, przejścia podziemne, przejścia nadziemne, przystanki komunikacji publicznej i chodniki, <http://bip.poznan.pl/bip/zarzadzenia-prezydenta/zarzadzenie-nr-247-2008-p,k,247-2008-P/> (23.05.2016).

Sabina Grabowska*

**POSTĘPOWANIE W SPRAWIE
ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTITUCYJNEJ
PREZYDENTA CHORWACJI**

**PROCEEDINGS IN THE CASE OF THE CONSTITUTIONAL
RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF CROATIA**

Summary

The subject of this study is the Croatian procedural regulations concerning the constitutional responsibility of the president. I try to answer the question of whether the Croatian legislator normalized the functioning of the institution in an appropriate manner.

Key words: constitutional responsibility, president, Croatia

Ustawodawca chorwacki regulację w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta zawarł w art. 106 Konstytucji (Konstytucja Republiki Chorwacji, tłum. T. M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>, 8.02.2017). Przepisy konstytucyjne nie regulują precyzyjnie problematyki odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, przeciwnie, stanowią raczej regulacje ramowe. Szczegółowe unormowanie postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta pozostawiono regulacjom ustawowym. Uzupełnieniem i rozszerzeniem regulacji konstytucyjnych są: regulamin Saboru Chorwacji (Regulamin Saboru Chorwacji z dnia 14 stycznia 2002 r. (NN nr 6/2002), <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307934.html>, 8.02.2017) w zakresie spraw związanych z postępowaniem w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w parlamencie i ustawa konstytucyjna o Sądzie Konstytucyjnym (Ustawa konstytucyjna z dnia 24 kwietnia 2002 r. o Sądzie Konstytucyjnym (NN 49/02), <https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/>

* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: ztppp@univ.rzeszow.pl

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske - _procisceni_tekst_Narodne_novine_br._49-02.pdf, 8.02.2017) odnośnie do postępowania w tym zakresie.

Zakres deliktu konstytucyjnego

W Chorwacji prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie konstytucji (Smerdel, Sokol 2008: 77). Artykuł 104 ust. 1 Konstytucji Chorwacji stwierdza, iż „Prezydent Republiki ponosi odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji popełnione w związku z wykonywaniem swych kompetencji”.

Ustrojodawca w Chorwacji sformułował zakres odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta dość lakonicznie (Składowski 2010: 76–78). Nieprecyzyjne, o dużej pojemności przedmiotowej określenie przesłanek może świadczyć o tym, że parlament może nadużywać przyznanego mu uprawnienia do oskarżania najwyższego funkcjonariusza w państwie. Ponadto szerokie ujęcie przesłanki odpowiedzialności może prowadzić do sytuacji ukrycia zamiaru pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności politycznej pod pozorem quasi-odpowiedzialności konstytucyjnej.

Chorwackie przepisy konstytucyjne wskazują, iż odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta może być tylko pochodną naruszenia prawa (Krysieniel 2005: 91). Jednak nie może być to każde naruszenie prawa, a jedynie naruszenie norm zawartych w konstytucji (Smerdel, Sokol 2008: 79). Doktryna chorwackiego prawa konstytucyjnego podkreśla, że jest to odpowiedzialność zachodząca nie tylko w przypadku naruszenia przez prezydenta jego konstytucyjnych kompetencji, ale również w przypadku każdego naruszenia najwyższych wartości porządku konstytucyjnego (Bačić 2003: 283).

Postępowanie w parlamencie

Procedurę postawienia prezydenta w stan oskarżenia w związku z popełnieniem deliktu konstytucyjnego mogą wszcząć parlamentarzyści. W Chorwacji przepisy przewidują, iż wniosek o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej może złożyć grupa licząca co najmniej jedną piątą parlamentarzystów (Regulamin Saboru Republiki Chorwacji: art. 106; Arlović 2003: 206).

Przepisy chorwackie wprowadzają wymogi, jakie powinien spełniać wniosek (Bačić 2004: 115). Do wniosku złożonego przez parlamentarzy-

stów chorwackich musi zostać dołączone uzasadnienie ze wskazaniem dowodów naruszenia konstytucji. Wymagana jest przy tym forma pisemna wraz z własnoręcznymi podpisami deputowanych (Karp 2005: 56–57; Karp, Grzybowski 2003: 35). Wniosek ten musi zostać dostarczony przewodniczącemu Saboru Chorwacji w terminie najpóźniej 30 dni przed posiedzeniem parlamentu, na którym odbędzie się debata w tej sprawie (Regulamin Saboru Republiki Chorwacji: art. 106, ust. 2).

W przypadku uregulowań chorwackich uchwała parlamentu o postawieniu w stan oskarżenia prezydenta jest poprzedzona wstępnym postępowaniem przeprowadzonym przez właściwą komisję (Bačić 2004: 123). W Chorwacji wniosek kierowany jest do Komisji ds. Konstytucji, regulaminu i systemu politycznego (Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav). *Informacje o komisji dostępne są na stronie internetowej:* <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2178> (20.11.2016). Komisja składa się z dwiętnastu członków, których zadaniem jest zbadanie wniosku w terminie trzech dni od jego otrzymania. Komisja otrzymuje wniosek wraz z odpowiedzią prezydenta na stawiane mu zarzuty. Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przekazywany jest prezydentowi przez przewodniczącego Saboru. Prezydent ma trzydzieści dni na ustosunkowanie się do wniosku (Jankowski 2005: 217). Przepisy nie precyzują, czy udzielenie pisemnej odpowiedzi na zarzuty jest obowiązkiem czy prawem prezydenta.

Po zakończeniu prac nad wnioskiem w komisji sprawozdanie z jej prac zostaje niezwłocznie przekazane przewodniczącemu parlamentu, który informuje członków parlamentu o stanowisku komisji. W Chorwacji przepisy nie określają terminu, w którym przewodniczący parlamentu ma obowiązek poddać pod obrady wniosek wraz ze sprawozdaniem komisji w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego (Bekavac, Šeks 1999: 98).

Prezydent Chorwacji zostaje postawiony w stan oskarżenia uchwałą Saboru podjętą większością dwóch trzecich głosów (Arlović 2001: 48). Sabor ma piętnaście dni na przeprowadzenie debaty i głosowania w tej sprawie, licząc od dnia otrzymania sprawozdania komisji (Regulamin Parlamentu Republiki Chorwacji: art. 106, ust. 6). Wniosek w sprawie przeprowadzenia postępowania w związku z oskarżeniem prezydenta o popełnienie deliktu konstytucyjnego przekazuje do Sądu Konstytucyjnego przewodniczący Saboru. Taki wniosek zawiera wskazanie podstaw prawnych i przepisów konstytucji, które zostały naruszone, oraz zwięzłe uzasadnienie i dowody potwierdzające stawiane zarzuty (Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji: art. 83, ust. 1).

Postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym

Kolejnym etapem postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta jest rozpatrzenie sprawy w Sądzie Konstytucyjnym (Zwierzchowski 1994: 151–155). Co do zasady, w przypadku oskarżenia prezydenta o popełnienie deliktu konstytucyjnego Sąd Konstytucyjny orzeka na rozprawie głównej po przeprowadzeniu postępowania wstępnego w sprawie.

Sąd Konstytucyjny Republiki Chorwacji składa się z trzynastu sędziów wybieranych przez Sabor Chorwacki na ośmioletnią kadencję spośród wybitnych prawników, zwłaszcza sędziów, prokuratorów, adwokatów i profesorów uniwersyteckich z dziedziny nauk prawnych (Bačić 2002: 115; Krysieniel 2005: 92). Kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego wyłania i przedstawia Saborowi Chorwackiemu Komisja do spraw Konstytucji (Krysieniel 2007: 128–130; Karp, Grzybowski 2007: 63–64). Sąd podejmuje decyzję większością dwóch trzecich głosów wszystkich sędziów (Konstytucja Republiki Chorwacji, art. 125; Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji, art. 6, 27).

Procedowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej przez Sąd Konstytucyjny rozpoczyna się w momencie złożenia w sądzie aktu oskarżenia uchwalonego przez parlament. Po doręczeniu prezydentowi aktu oskarżenia i ewentualnym otrzymaniu jego odpowiedzi Sąd Konstytucyjny zarządza publiczne wysłuchanie w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego. W posiedzeniu Sądu Konstytucyjnego może wziąć udział prezydent. W przypadku Chorwacji przepisy określają jedynie termin zakończenia postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta (wynosi on trzydzieści dni), nie regulując innych terminów (Smerdel, Sokol 2008: 87–88).

Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego rozpoczyna rozprawę w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego od przedstawienia aktu oskarżenia wraz z uzasadnieniem. Przepisy chorwackie nie regulują kwestii udziału przedstawiciela Zgromadzenia Narodowego w postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym. Na rozprawie badane są dowody, analizowane ekspertyzy i opinie biegłych. Ponadto wysłuchany zostaje prezydent, który może przedstawić dowody na swoją obronę, oraz przedstawiciel parlamentu. Po zakończeniu postępowania przewodniczący zarządza głosowanie w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego. W Chorwacji wyrok zapada większością dwóch trzecich wszystkich członków Sądu Konstytucyjnego (Konstytucja Republiki Chorwacji: art. 104, ust. 3; Bačić 2003: 147). Po wydaniu wyroku jego odpis przekazywany jest prezydentowi i parlamentowi. Orzeczenie

Sądu Konstytucyjnego w tej sprawie jest ostateczne i nie podlega zażaleniu, a zatem postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta jest jednoinstancyjne.

Realizując uprawnienia do orzekania w sprawach związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną prezydenta, wynikające z regulacji konstytucyjnych oraz ustawowych, Sąd Konstytucyjny wydaje wyrok. Stwierdza w nim winę prezydenta, który dopuścił się popełnienia deliktu konstytucyjnego, lub orzeka o bezzasadności stawianych prezydentowi w akcie oskarżenia zarzutów.

W Chorwacji, jeśli Sąd Konstytucyjny swoim wyrokiem stwierdzi zasadność zarzutów określonych w akcie oskarżenia, to *ex constitutione* prezydent zostaje złożony z urzędu (Konstytucja Republiki Chorwacji: art. 104, ust. 5). Oznacza to, że wyrok Sądu Konstytucyjnego zawiera tylko rozstrzygnięcie o winie lub niewinności. Wyrok nie służy wyznaczeniu kary, gdyż ta wynika z postanowień konstytucji.

Od chwili złożenia prezydenta z urzędu do złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta obowiązki głowy państwa powierza się przewodniczącemu Saboru, z tym, że uchwalone ustawy, podpisane przez przewodniczącego Saboru jako tymczasowego prezydenta Republiki, podlegają kontrasygnacie premiera rządu Chorwacji (Konstytucja Republiki Chorwacji: art. 96; Bačić 2004: 104). Następnie ogłaszany jest termin przeprowadzenia wyborów na urząd prezydenta, które muszą się odbyć w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia złożenia prezydenta z urzędu (Konstytucja Republiki Chorwacji: art. 96, ust. 5; Skłodowski 2007: 70).

Zakończenie

Uważam, że w sytuacji, gdy prezydent został uznany winnym popełnienia zarzucanego mu czynu, powinien być bezwzględnie składany z urzędu. Nie jest właściwe, aby osoba winna popełnienia deliktu konstytucyjnego nadal sprawowała funkcję głowy państwa. Jest to tym bardziej uzasadnione, że jednym z wymogów sprawowania urzędu publicznego w cywilizowanym państwie jest niekaralność. Pomimo to przepisy niektórych państw dają taką możliwość.

Sytuacja, w której po stwierdzeniu winy prezydent pozostaje na stanowisku, jest trudna do zaakceptowania także dlatego, że wypacza to instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej. Jednym z podstawowych celów jej stosowania jest możliwość złożenia z urzędu osoby naruszającej prawo. Dlatego też za właściwe należy uznać rozwiązania chorwackie, które przewidują złożenie prezydenta z urzędu z mocy prawa, o ile zostanie uznany za winnego zarzucanych mu naruszeń konstytucji czy też ustawy.

Bibliografia

- Arlović M. 2001, *The Constitution of the Republic of Croatia, Tom 396 z Croatian legislation*, Zagreb.
- Arlović M. 2003, *Ustav Republike Hrvatske, Tom 395 z Zbirka pravnih propisa*, Zagreb.
- Bačić A. 2002, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split.
- Bačić A. 2003, *Komentar, Ustava Republike Hrvatske*, Split.
- Bačić A. 2004, *Parlamentarno pravo – hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Split.
- Bekavac I., Šeks V. 1999, *Ustav Republike Hrvatske, Tom 344 z Zbirka pravnih propisa*, Zagreb.
- Jankowski T. 2005, *System polityczny Chorwacji* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Karp J. 2005, *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji* [w:] *Parlamenty państw europejskich*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków.
- Karp J., Grzybowski M. 2003, *Sabor. Parlament Chorwacji*, Warszawa.
- Karp J., Grzybowski M. 2007, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa.
- Krysieniel K. 2005, *Chorwacja* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice.
- Krysieniel K. 2007, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów.
- Składowski K. 2007, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Chorwacji* [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa.
- Składowski K. 2010, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń.
- Smerdel B., Sokol S. 2008, *Ustavno pravo*, Zagreb.
- Zwierzchowski E. 1994, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok.

Jakub Grzegorz Firlus, Natalie Fox*

O INSTYTUCJI JEZYKA POMOCNICZEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM RAZ JESZCZE

FURTHER CONSIDERATIONS ON THE AUXILIARY LANGUAGE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

Over a decade of auxiliary language operating under the Polish legal systems has raised many doubts. This is to say procedural aspects and administrative standards in terms of good governance is not efficient. Hence the issues listed in paper become a background for the desirable directions of legislative changes. Furthermore *lex lata* plane was accompanied by reflections on the designed and modified model of administrative proceedings.

Key words: official language, auxiliary language, administration proceedings, good governance

Zagadnienia wstępne

Język pomocniczy¹ jako instytucja częściowo modyfikująca przebieg postępowań administracyjnych została inkorporowana do polskiego porządku prawnego w 2005 r. wraz z wejściem w życie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym². Przeszło dekada doświadczeń związanych z praktycznym stosowaniem odnośnych regulacji stanowi właściwe pole dla analizy aktualności oraz sys-

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński, ul. Karola Olszewskiego, 30-962 Kraków, adres e-mail: jakub.firlus@uj.edu.pl, natalie.fox@uj.edu.pl

¹ Jakkolwiek język pomocniczy stanowi kategorię języka prawnego, to ustawodawca nie podjął się wysiłku zaadaptowania jego autonomicznej definicji. Substrat tekstualny przedmiotowego terminu ustalany jest zatem na podstawie przepisów statuujących podstawy kompetencyjne wykorzystania języka pomocniczego w postępowaniu administracyjnym.

² Tekst jedn. DzU z 2017 r., poz. 823 (cyt. dalej: „ustawa z 2005 r.”).

temowej korelacji przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań procesowych. Dalszego uzasadnienia dla doboru problematyki opracowania należy upatrywać w stanie krajowej nauki tak z zakresu procesualistyki, jak również materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego, który to wydaje się w przedmiotowym zakresie niedostateczny. Niepoślednią rolę w analizie aktualności i koherencji instytucji języka pomocniczego z zasadniczym zespołem przepisów regulujących przebieg postępowania administracyjnego przypisać należy również zaprowadzonym przez ustawodawcę zmianom w normatywnym otoczeniu funkcjonowania instytucji języka pomocniczego. Notoryczne jest bowiem, że wobec wycinkowej wypowiedzi³ ustawodawcy kreującej właściwe ramy dla modyfikacji językowych aspektów działalności administracji publicznej konieczne staje się sięgnięcie do aktów prawnych o systemowo podstawowym znaczeniu. Przyjdzie zatem ewokować pytanie: czy zrewidowane przez ustawodawcę ramy jurysdykcji administracyjnej przystają do regulacji wprowadzonej na mocy ustawy z 2005 r.?

Tocząca się od dłuższego czasu dyskusja nad kształtem prawa o postępowaniu administracyjnym (Kmieciak 2015: 214–217) skutkowałą przyjęciem raportu eksperckiego⁴, a kolejno przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu⁵ zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶ uchwalonej dnia 7 kwietnia 2017 r.⁷ oraz podpisanej przez Prezydenta RP. Impuls dla prac legislacyjnych stanowiła m.in. potrzeba uelastyczenia sposobu wykorzystania władczych form konkretyzacji obowiązków i uprawnień przydawanych podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej oraz skorelowania nowego zakresu zadań stawianych przed administracją publiczną z archaicznymi w swym zakresie normami kodeksowymi (Wegner-Kowalska 2015: 224). Niepoślednią rolę w tym względzie przypisano tendencjom zmierzającym do odformalizowania oraz debiurokratyzacji funkcjonowania administracji publicznej (Knysiak-Sudyka i Klat-Wertelecka 2016: 93–94), czego efektem możliwe stanie się urzeczywistnienie m.in. zasady szybkości postępowania (E. Szewczyk i M. Szewczyk 2016: 112). Słowem, administracja publiczna w obliczu wyzwań XXI w. oraz oczekiwań społecznych winna konsekwentnie przyjmować

³ Język pomocniczy stanowi fakultatywny element postępowania administracyjnego. Treść oraz systemowa relewantność omawianej instytucji winna być dekodowana z uwzględnieniem jej wyjątkowego charakteru.

⁴ <http://www.nsa.gov.pl/raport-ekspercki-kpa.php> (5.06.2017).

⁵ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-160-16> (30.12.2016), druk nr 1183.

⁶ Cyt. dalej: „k.p.a.”.

⁷ DzU z 2017 r., poz. 935 (cyt. dalej: „nowela kwietniowa k.p.a.”).

przyjazną (*client friendly*) postawę wobec jednostek zewnętrznych, co zdaje się trendem powszechnie rozpoznawanym w skali globalnej (Barnes 2015: 28–29). Pośród wielu nowatorskich rozwiązań implementowanych do systemu prawnego na mocy noweli kwietniowej k.p.a. wypadnie zwrócić uwagę na tryb postępowania uproszczonego czy też instytucję milczącego załatwienia sprawy. Dobór instytucji procesowych ukształtowanych *de novo* przez ustawodawcę nie był przypadkowy – i to w dwóch zakresach. Po pierwsze, wykazują one niepośledni związek z procesową instytucją języka pomocniczego. Zasadnie można oczekiwać, że w nieodległej przyszłości powstanie problem oceny ich korelacji z przepisami ustawy z 2005 r. Po drugie, antycypując niejako dalszy wywód, przytoczone przez autorów instytucje procesowe zdają się uzasadniać tezę o niedostatecznej systemowej korelacji instytucji języka pomocniczego ze współstosowanymi przepisami regulującymi zasadniczy przebieg postępowania.

W świetle poczynionych uwag wstępnych możliwe staje się zarysowanie ram opracowania. Teza o braku dostatecznej systemowej korelacji normatywnego kształtu instytucji języka pomocniczego stanowi konkluzję przeprowadzonych badań w płaszczyźnie *lex lata*. Z kolei analiza dogmatyczno-prawna, jak również wykorzystanie materiałów stanowiących rezultat ustalania treści nowelizowanego k.p.a. dała asumpt dla skonstruowania optymalnych ram wykorzystania języka pomocniczego w działalności organów administracji publicznej. Właściwym problemem analizy przyjętym w rozważaniach była funkcja gwarancyjna norm procesowych. Nie mniejszą relewantność wykazuje analiza płaszczyzny konstytucyjnej dopuszczalności implementowania w ramy jurysdykcji administracyjnej języka innego niżeli urzędowy oraz warunków, od których ustawodawca uzależnia *in concreto* komunikację organów z jednostką z wykorzystaniem języka pomocniczego. Obie płaszczyzny uzasadniają wniosek o wyjątkowym charakterze stanowiącej przedmiot opracowania instytucji, co w dalszej kolejności determinuje sposób ustalania właściwej treści postanowień ją kreujących oraz zakres korelacji z pozostałymi rozwiązaniami współstosowanymi w postępowaniu.

Miejsce języka urzędowego – zakres dopuszczalnych modyfikacji

Rozważania odnoszone do instytucji języka pomocniczego wobec apriorycznego pominięcia problematyki urzędowości języka polskiego oraz wynikających zeń konsekwencji dla funkcjonowania aparatu administracyjnego byłyby co najmniej niekompletne. Stąd też w zakresie

niezbędnym dla dalszego wywodu należy wskazać na istotne momenty z tym związane. Przeważa formalno-tekstualny wymiar czynności procesowych tak podmiotów zewnętrznych, jak również organów administracji publicznej ustalany jest z uwzględnieniem faktora, jakim jest urzędowość (oficjalność) języka polskiego.

Podstawowe znaczenie w omawianym zakresie zdaje się mieć analiza treści art. 27 Konstytucji RP. Przepis ten realizuje co najmniej trzy funkcje. Po pierwsze, przesądza w sposób imperatywny, tj. niedoznający wyjątków (Kubuj 2016: 702), jaki język należy traktować za język kompetencji organów państwowych (Trzebiatowski 2011). Ustawa zasadnicza wprowadza zatem zasadę urzędowości języka polskiego. Stąd też wypowiedziane po wielokroć w piśmiennictwie poglądy, jakoby ustawa z dnia 7 października 1999 r. – o języku polskim uszczegółowiła zakres konstytucyjnej normy, mają ograniczoną doniosłość praktyczną, stanowią zaś swoiste *superfluum* (Karp i Firlus 2016: 109). W braku ustawowej regulacji nadal możliwe byłoby dekodowanie – bez konieczności uciekania się do skomplikowanych zabiegów wykładniczych – zakresu „urzędowości” języka polskiego. Z tożsamyh względów jako zbędne potraktować wypadnie, przewidziane w aktach reglamentujących określony sektor życia gospodarczego, dyrektywy nakazujące sporządzenie odnośnej dokumentacji w języku polskim. Właściwą egzemplifikację negatywnie ocenianego trendu ustawodawczego stanowi rozwiązanie przyjęte w prawie kolejowym (*Ustawa o transporcie...*: art. 25ca, ust. 8) w zakresie certyfikacji składników interoperacyjnych. Po drugie, art. 27 ustawy zasadniczej stanowi przejaw konstytucyjnej ochrony języka polskiego (Kubuj 2016: 702). Przyjęte przez ustrojodawcę założenie należy uznać za zgodne z instrumentami o prawnomiędzynarodowej proweniencji, w których zagwarantowana została dopuszczalność stosowania przez władze publiczne środków mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego, w tym języka oficjalnego (urzędowego). Niektóre spośród nich umożliwiają implementację w prawie wewnętrznym szczególnych środków normatywnych celem utrwalenia i zabezpieczenia statusu języka urzędowego (*The Ljubljana...*: 52–53), który podlega dyskryminacyjnemu traktowaniu wobec zmian w strukturze ludnościowej danego kraju. Po trzecie, *prima facie* art. 27 Konstytucji RP zdaje się statuować upoważnienie dla wprowadzenia wyjątków od zasady urzędowości języka polskiego, co stanowi kwestię kontrowersyjną. W piśmiennictwie wskazano, iż treść zd. 2 art. 27 jest dalece nieprecyzyjna, a przy tym może implikować wątpliwości interpretacyjne (Karp i Firlus 2016: 111–112). Jakkolwiek literalne brzmienie przytoczonego przepisu zdaje się wskazywać na dopuszczalność przełamania urzędowego charakteru języka polskiego na mocy zobowiązania międzynarodowego, to należy zarzucić

taką metodę wykładni. Regulacja konstytucyjna przewiduje wyłącznie podstawę dla modyfikacji językowych ram funkcjonowania aparatu państwa, i to w ściśle określonych przypadkach. Jak słusznie podkreślono w doktrynie, ewentualne odstępstwa nie mogą bowiem prowadzić do faktycznego pozbawienia cechy urzędowości języka polskiego (Trzeciński 1999: 49). Praktyczną konsekwencją powyższych ustaleń jest założenie o niedopuszczalności wyłączenia z obrotu prawnego o charakterze publicznym (Spyra 2000; Kubuj 2016: 704) języka polskiego. Art. 27 Konstytucji RP wprowadza zatem dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą w braku przepisu szczególnego wyłącznym językiem komunikacji władz publicznych w sferze zewnętrznej jest język polski, z kolei dopuszczalne przez prawo użycie innego języka należy traktować jako wyjątek, a instytucje służące urzeczywistnieniu przedmiotowego celu jako uzupełniające regulację o charakterze ogólnym. Przy czym, co warto podkreślić, ewentualne modyfikacje językowych aspektów funkcjonowania państwa limitowane są płaszczyzną procesową ich praktycznego wykorzystania. Determinanta prawna wiążących jednostkę aktów winna bezwarunkowo funkcjonować w obrocie w przekładzie na język polski (Wilos 2013: 178).

Na marginesie zasadniczego toku rozważań warto wskazać, iż jako nader osobliwe w kontekście poczynionych uwag zdaje się przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w prawie telekomunikacyjnym. Otóż w uproszczonym postępowaniu administracyjnym w sprawie okazjonalnego używania urzędzeń radiowych przewidziano możliwość złożenia tak wniosku o wszczęcie postępowania, jak również poszczególnych załączników w języku angielskim (Krasulski 2015).

Język pomocniczy jako element funkcjonowania organów gminy – aspekty proceduralne

Normatywne podstawy dopuszczalności implementacji języka pomocniczego przewiduje Konstytucja RP poprzez powiązanie zakresu włączenia do sfery stosunków publicznoprawnych dodatkowego języka z płaszczyzną stosunków międzynarodowych. Tym samym w wykonaniu zobowiązań – w zakresie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych – na arenie międzynarodowej implementowano w art. 9 ustawy z 2005 r. warunki modyfikacji językowego aspektu postępowania przed organami państwa. Jako że procesowe gwarancje realizacji praw językowych mniejszości narodowych i etnicznych przynależą do kategorii zobowiązań o charakterze subsydiarnym (Karp i Firlus 2016: 112–113), to *de lege lata* zakres zastosowania omawianej instytucji jest ograniczony. Tym samym to od wyboru państwa-strony zależy, w jakim postępowaniu

(sądowym, administracyjnym) język pomocniczy zostanie przewidziany jako element współkształtujący przebieg prawnoprocesowych relacji jednostka – państwo (postępowanie wstępne, postępowanie odwoławcze, rozstrzygnięcia podejmowane dwujęzycznie).

Zespół okoliczności warunkujących komunikację organów administracji publicznej w sferze stosunków zewnętrznych z wykorzystaniem języka pomocniczego został *explicite* określony przez ustawodawcę. Analiza treści regulacji ustawowej umożliwia sformułowanie trzech przesłanek dopuszczalności, tj. zakresu terytorialnego, zakresu podmiotowo-ustrojowego (kategorii organów) oraz zakresu przedmiotowego. Jeśli idzie o aspekt terytorialny, to stanowi on zarazem warunek wyjściowy włączenia w praktykę administracyjną języka pomocniczego. Ustawodawca uzależnia dopuszczalność stosowania art. 9 ustawy z 2005 r. od inicjatywy organu stanowiącego gminy. Formalny proces aktualizacji terytorialnego zakresu omawianej instytucji przebiega w trzech etapach i przyjmuje postać postępowania rejestrowego przed właściwym ministrem (*Ustawa o mniejszościach...*: art. 10). Po pierwsze, rada gminy podejmuje – w zakresie przydanej jej kompetencji, acz nie obowiązku (Skóra 2005: 416) – uchwałę stanowiącą zarazem wniosek o wpis. Inicjatywa organu stanowiącego prowadzi do wszczęcia postępowania przed właściwym ministrem. Ustawodawca *expressis verbis* zastrzega, iż przedmiotowa procedura hołduje zasadzie skargowości. Tym samym to od uznania właściwych organów gminy zależy, czy kiedykolwiek na obszarze wyznaczonym jej granicami terytorialnymi zostanie włączony do postępowań język pomocniczy. Po drugie, minister winien na etapie wstępnym ustalić, czy zakomunikowany przejaw woli rady gminy istotnie jest uchwałą i czy nie jest dotknięty wadliwością skutkującą jej nieistnieniem. W przeciwnym razie, w braku uchwały obejmującej w swej treści wniosek, minister poza zakresem przepisanej kompetencji podejmowałby czynności rejestrowe *ex officio*, co zostało przez ustawodawcę wykluczone. Po trzecie, jedyną przesłankę zasadności wpisu stanowi ustalenie, czy gminę-wnioskodawcę zamieszkuje określona ustawowo liczba mieszkańców przynależących do mniejszości, której język ma uzyskać status języka pomocniczego. Tym samym rozstrzygnięcie ministra ma charakter związany. Wobec spełnienia wymogu formalnego (uchwała wykonana⁸ przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oraz kwantytatywnej przesłanki z art. 9 ust. 2 ustawy z 2005 r. wraz z dokonaniem wpisu do urzędowego rejestru, w danej gminie funkcjonuje obok języka urzędowego również wskazany we wniosku język mniejszości.

⁸ Należy odróżnić sferę wykonania uchwały od sfery inicjatywy w przedmiocie wszczęcia postępowania rejestrowego. Ta ostatnia przysługuje wyłącznie radzie gminy i nie może zostać zastąpiona działaniem innego organu (J. Wilk 2012).

Zakres podmiotowy został ograniczony do organów gminy, która zachowała tryb rejestrowy. Kwestie związane z podmiotowym aspektem funkcjonowania instytucji języka pomocniczego zdają się generować wątpliwości. Ze względu na ograniczone ramy opracowania wypadnie jedynie wskazać, że dotyczą one tekstualnego substratu ustawowego terminu „organy gminy” (Łaszczyca 2014). Z kolei zakres przedmiotowy użycia języka pomocniczego realizuje dualną funkcję. Po pierwsze, stanowi refleks procesowych obowiązków organów gminy. Oznacza to, że wola podmiotu zewnętrznego użycia języka mniejszości w komunikacji z organem musi zostać poszanowana. Ponadto to na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek stworzenia warunków dla swobodnego i należytego wykonania procesowego uprawnienia jednostki. Po drugie, określa rodzaje czynności, jakie mogą zostać dokonane w języku pomocniczym, a są nimi: możliwość zwracania się do organów w języku pomocniczym, uzyskania na żądanie jednostki odpowiedzi organu także w języku urzędowym oraz możliwość wniesienia podania w języku pomocniczym.

Odnotować należy, iż analiza treści art. 9 ustawy z 2005 r. uzasadnia delimitację czynności, które mogą zostać podjęte w języku pomocniczym z uwzględnieniem charakteru oraz formy procedowania przez organ administracji publicznej, tj. na te, które znajdują wyraz ramach jurysdykcji administracyjnej, oraz pozostałe czynności, przede wszystkim zaś czynności materialno-techniczne. Formuła „zwrócenia się” obejmuje wszelako zróżnicowane *spectrum* komunikatów adresowanych wobec organu gminy, gdzie obok podania wskazać wypadnie m.in. na skargę i wnioski, petycję, żądanie wydania zaświadczenia oraz wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Pewne wątpliwości implikować może jednakowoż tryb i sposób udzielenia „odpowiedzi” w języku pomocniczym. Jak się otóż wydaje, „odpowiedź” nie obejmuje aktu formalnie kończącego dane postępowanie (Skóra 2005: 416–417; Karp i Firlus 2016: 120), co oznacza, że w razie, gdy ustawodawca przewiduje *explicite* sposób zakończenia postępowania w określonej formie poprzez wydanie decyzji administracyjnej, zawarcie ugody administracyjnej wraz z postanowieniem o jej zatwierdzeniu, zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, oświadczenia wiedzy przyjmującego prawną postać zaświadczenia (certyfikatu), postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej, bezwzględnie wymagane jest posłużenie się przez organ gminy językiem urzędowym. Jak się wydaje, również inne czynności organu gminy, które wprawdzie podejmowane są poza sformalizowanym postępowaniem administracyjnym, nie wyczerpują desygnatu „odpowiedzi” w języku pomocniczym. Niemniej jednak ograniczenie zakresu rozważań wyłącznie do argumentacji sys-

temowej, w tym do *ratio* implementowania języka pomocniczego w ramy organizacyjne aparatu gminy, nie jest wystarczające. Stąd też warto sięgnąć do argumentacji opartej na systematyce przepisów i wykładni historycznej. Przechodząc do pierwszej grupy argumentów, wypadnie zaznaczyć, iż mikrokompozycja oraz lokacja przepisu prawnego stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną (Wróblewski 1989: 143; Malinowski 2007: 130). Ustawodawca w art. 9 ustawy z 2005 r., kolejno w ust. 3 i ust. 4 w sposób odrębny i samodzielny, a zarazem wykluczający się określa obowiązki organu gminy w zakresie udzielenia „odpowiedzi” w języku pomocniczym. Jak się wydaje, ust. 4 całościowo reguluje zakres modyfikacji językowych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Tym samym rozważania dotyczące dopuszczalności wydania aktu administracyjnego konkretyzującego stosunek administracyjnoprawny w języku pomocniczym pozbawione są aktualności, jak również nie mają oparcia w treści ustawy. Uprawnienie do żądania udzielenia odpowiedzi także w języku pomocniczym ograniczone jest tym samym do innych quasi-sformalizowanych trybów procesowego działania administracji publicznej. Niemniej jednak w braku doprecyzowania przez ustawodawcę od strony przedmiotowej, do jakich prawnych form działania rzeczona regulacja miałyby znaleźć zastosowanie, wypadnie skonstatować, iż „odpowiedzią” w rozumieniu komentowanej ustawy jest komunikat (wypowiedź) organu odpowiadająca w swej tekstualnej i substancjalnej istocie kodeksowej zasadzie informowania. Poczynione w tym miejscu uwagi znajdują potwierdzenie w argumentacji historycznej, a to poprzez odwołanie się do treści uchwalonej, acz niepodpisanej przez Prezydenta RP ustawy nowelizującej relewantne dla omawianego zagadnienia przepisy⁹. Intencją ustawodawcy było przydanie organom gminy kompetencji do wydawania dwujęzycznych zaświadczeń. Uwzględnienie argumentacji zaczerpniętej z treści zawetowanej przez Prezydenta RP ustawy stanowi ważki argument uzasadniający prawidłowość tezy wyrażonej w opracowaniu, a wskazującej na bezwarunkowy nakaz zakończenia postępowania w urzędowej formule językowej. Dopiero wyrażona wypowiedź ustawodawcy umożliwia dalszą modyfikację językowego substratu urzędowych czynności postępowania przy jednoczesnym zagwarantowaniu podstawowej i uprzywilejowanej pozycji języka polskiego. Na marginesie zasadniczego toku rozważań warto wskazać, iż wątpliwości wyrażone w prezydenckim wecie można częściowo podzielić. Po pierwsze, wobec braku ustalenia przez ustawodawcę *explicite* reguł pierwszeństwa dwóch współwystępujących wersji sporządzanego

⁹ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3545> Sejm VII Kadencji, druk nr 3545, druk nr 3999 (20.12.2016).

przez organ administracji publicznej dokumentu urzędowego, a w szczególności zaś nieprecyzyjnego określenia prawnej relewantności wersji autentycznej zaświadczenia (Karp i Firlus 2016: 120) uchwalone przez parlament przepisy – już tylko ze względu na pewność obrotu prawnego – nie mogły się ostać¹⁰. Choć jednoczesnego podkreślenia wymaga fakt, iż przedmiotowe argumenty nie zostały literalnie sformułowane przez Prezydenta RP. Po drugie, jeśli idzie o aspekty finansowe rozszerzenia dostępu do organów administracji publicznej w aspekcie językowym ich funkcjonowania, należy zaprowadzić w tym miejscu podział na koszty organizacji aparatu organów, w tym technicznego wsparcia właściwych urzędów, oraz koszty związane z samą czynnością, jaką jest sporządzenie i wydanie zaświadczenia w języku pomocniczym. Ostatnie ze wskazanych powinny być ponoszone przez jednostki wnioskujące o podjęcie przez organ dwujęzycznej czynności urzędowej. Skądinąd nie wydaje się, jakoby ograniczenie finansowe wносиło rozsądne ramy limitowania uprawnień językowych mniejszości narodowych i etnicznych RP.

Język pomocniczy jako element postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego

Mając na względzie zaprowadzony powyżej dwupodział czynności procesowych podejmowanych w języku innym niż urzędowy, w dalszych passusach opracowania analiza zostanie ograniczona do problematyki postępowania administracyjnego. Ustawodawca w omawianym przypadku statuuje dwie skorelowane ze sobą reguły adresowane do organów administracji publicznej. W art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r. przepisane zostało uprawnienie procesowe przewidujące dopuszczalność wniesienia podania w języku pomocniczym. Jak się wydaje, substrat znaczeniowy „podania” nie ma charakteru autonomicznego i winien być ustalany z uwzględnieniem treści k.p.a. W formule uproszczonej dekodowanej z art. 63 k.p.a. zasadnie przyjmuje się, że „podanie” w istocie stanowi pojęcie narzędzie statuujące amalgamat czynności jednostki podejmowanych tak celem wszczęcia postępowania, uruchomienia kolejnej fazy w przebiegu postępowania, jak również sprowadzenia innych skutków w jego toku względnie zakomunikowania określonych okoliczności przez stronę (Adamiak i Borkowski 2011: 304). Jak się wydaje, najdonioślejsze znaczenie dla dalszego wywodu ma dopuszczalność sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania w języku pomocni-

¹⁰ W szczególności w kontekście *sui generis* zaświadczeń stanowiących element konstrukcyjny procesowej instytucji milczącego załatwienia sprawy – o czym w końcowych passusach opracowania.

czym, a zwłaszcza w kwalifikowanej formie pisemnej, jaką jest formularz. Notoryczne jest bowiem, że ustawodawca niejednokrotnie uzależnia skuteczność czynności procesowej strony od podjęcia jej w przepisanej prawem formie. Analiza przepisów noweli kwietniowej k.p.a. składania do wniosku, że w nieodległej przyszłości formularz stanowić będzie w szeregu przypadków wyłączny sposób komunikowania oświadczeń przez podmioty zewnętrzne. Przedmiotowe zagadnienie pozostaje w korelacji z nowo implementowanym rozwiązaniem procesowym, jakim jest tryb uproszczony postępowania administracyjnego. Cel uelastycznienia i symplifikacji procedowania w sprawie – w ocenie ustawodawcy – zostanie osiągnięty m.in. poprzez rozszerzone wykorzystanie formularzy urzędowych, których relewantność procesowa przejawia się w takich momentach w przebiegu postępowania, jak etap wszczęcia postępowania, etap postępowania wyjaśniającego wobec zaadaptowania *sui generis* zasady ewentualności w postępowaniu dowodowym (art. 163c § 4 k.p.a.) oraz w obliczu obligatoryjnej konwersji trybu uproszczonego w tryb zwyczajny (art. 163d k.p.a. w zw. z art. 163c § 4 k.p.a.). W kontekście poczynionych dotychczas uwag za niezmiennie aktualne przyjdzie uznać wyrażane dotychczas w doktrynie postulaty wskazujące na konieczność opracowania przez ustawodawcę innych niżeli urzędowa wersja językowych formularza (Skóra 2005: 418). *De lege lata* obowiązek ustawodawcy wydaje się emergentny nie tylko celem urzeczywistnienia uprawnień jednostki dekodowanych z art. 9 ustawy z 2005 r., ale również wobec potrzeby zagwarantowania systemowej koherencji współlistniejących rozwiązań. Wprawdzie wykorzystanie kwalifikowanej formy pisemnej w postępowaniu uproszczonym będzie stanowiło rozwiązanie fakultatywne (Knysiak-Sudyka i Klat-Wertelecka 2016: 104), to jednak przy uwzględnieniu *ratio* instytucji, w braku formularza w języku pomocniczym, dostęp strony do postępowania administracyjnego należałoby uznać za ograniczony. Stąd też ustawodawca w trakcie prognozowanych prac legislacyjnych mających na celu urzeczywistnienie treści art. 163a k.p.a. powinien, uzupełniając odnośne przepisy prawa administracyjnego materialnego, uwzględnić treść art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r. oraz opracować alternatywne wobec urzędowej wersji językowe formularza.

Z kolei gwarancyjny mechanizm normatywny przewidziany w treści art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r. statuuje negatywną przesłankę dopuszczalności stosowania rygoru procesowego¹¹ z art. 64 § 2 k.p.a. w postaci pozostawienia podania bez rozpoznania. Wypadnie w tym względzie wskazać, iż w sytuacji, gdy ustawodawca przewiduje inny rygor proce-

¹¹ Procesowa sankcja przewidziana w przytoczonym przepisie ma na celu zapewnienie zgodności podania z obowiązującym prawem (H. Knysiak-Molczyk 2000: 12).

sowy, np. pozostawienie podania (petycji) bez rozpatrzenia, język czynności nieurzędowej stanowi jej istotny element formalny i może skutkować zastosowaniem przepisanej ustawowo sankcji procesowej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie stanowi przejaw braku skorelowania treści ustawy z 2005 r. z innymi niżeli k.p.a. aktami prawnymi. Przeważający rygor w postaci pozostawienia bez rozpoznania oraz pozostawienia bez rozpatrzenia w aspekcie ich skutków dla przebiegu postępowania są tożsame. Niemniej jednak, uwzględniając wyjątkowy charakter omawianej regulacji, co implikuje koniecznością zawężającej jej wykładni, należy przyjmować restrykcyjne stanowisko w tym zakresie. Celem uniknięcia zarzutu spekulacyjnego i nader uproszczonego podejścia przedmiotowy wątek wymaga uściślenia. Symptomatyczny jest fakt, iż ustawodawca w treści art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r. nie odsyła *explicite* do przepisów k.p.a. Stąd też rozważyć należy, czy aby negatywna przesłanka stosowania przez organ administracji publicznej rygoru procesowego nie miała autonomicznego znaczenia. Innymi słowy, czy intencją ustawodawcy nie było objęcie zakresem omawianej regulacji wszelkich postępowań przed organami gminy. W obu przypadkach odpowiedź winna być jednoznacznie negatywna. Odwołanie się do zastanego terminu języka prawnego niepoślednio wskazuje na potrzebę ograniczenia skutków art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r. do rygoru przepisanej treścią art. 64 § 2 k.p.a. – co implikuje dalsze konsekwencje, o których również poniżej.

W rozwinięciu przedmiotowego wątku dalszy wywód przyjdzie rozpocząć od analizy skuteczności oraz efektywności przyjętego rozwiązania i praktycznego wymiaru jego gwarancyjnego charakteru. Generalnie określone ramy transponowania języka pomocniczego do postępowań administracyjnych wydają się zabiegiem niedostatecznie chroniącym uprawnienia jednostki. W szeregu przypadków to od praktyki administracyjnej zależeć będzie faktyczny kształt omawianej instytucji. Niejednokrotnie bowiem zjawisko oportunistycznego, deflacji administracyjnej, tj. biurokratyzacji jej działań, skutkuje podejmowaniem *in concreto* rozstrzygnięć pozostających w opozycji do dyrektyw kierunkowych postępowania, np. wywodzonych z art. 8 k.p.a. Nade wszystko poprzez nadmierny formalizm ocen prawnych organu szczególnie tryb procedowania może stanowić efemerydę. Sytuacja ta zachodzi w szczególności wobec aktualizacji przesłanki braku możliwości ustalenia treści żądania strony (Knysiak-Molczyk 2000: 13), co skutkować może zastosowaniem art. 64 § 2 k.p.a. pomimo generalnego zakazu z art. 9 ust. 4 zd. 2 k.p.a. (Karp i Firlus 2016). W literaturze przedmiotu wskazuje się bowiem, że art. 64 § 2 k.p.a. stanowi konsekwencję nieuzupełnienia przepisanej prawem wymogu formalnego pisma w postępowaniu (Kędziora 2014: 478–479). Zgodnie z poczynionymi powyżej ustaleniami oraz w świetle postano-

wień ustawy zasadniczej daje się ustalić prawny wymóg sporządzania pism w języku polskim. Jedynie w zakresie wyraźnej modyfikacji przedmiotowej reguły dopuszczalne jest podejmowanie skutecznych czynności procesowych również w języku mniejszości (języku pomocniczym). Tym samym posłużenie się niezrozumiałą formułą językową przez użytkownika języka mniejszości (regionalnego) może skutkować aktualizacją stanu niezachowania przepisanego prawem wymogu formalnego pisma, w następstwie czego organ administracji publicznej w postępowaniu wpadkowym zastosuje właściwy rygor procesowy. Co istotne, postępowanie organu administracji publicznej w omawianym układzie procesowym *prima facie* nie mogłoby zostać poczytane jako naruszające prawo. Niemniej jednak zaproponowana metoda wykładni nie stanowi jedyne go sposobu dekodowania treści art. 9 ustawy z 2005 r. w powiązaniu z odnośnymi przepisami procesowymi.

Skoro ustawodawca *expressis verbis* wyklucza możliwość zastosowania przez organ administracji publicznej rygoru z art. 64 § 2 k.p.a. wobec wniesienia podania w języku pomocniczym, to jak się wydaje, dalsze warianty interpretacyjne mogą znaleźć zastosowanie. Po pierwsze, przy założeniu bezwarunkowego zakazu stosowania art. 64 § 2 k.p.a. zasadne jest twierdzenie, zgodnie z którym czynności sprawdzające (wstępne) organu w postępowaniu ograniczone zostaną do dwóch elementów, jakimi są ustalenie dopuszczalności drogi administracyjnej oraz czy język, w którym zostało sporządzone podanie, jest tożsamy z danymi dostępnymi w rejestrze. Jeśli tak, to pomimo niemożliwości ustalenia treści żądania należałoby przeprowadzić dalsze czynności wyjaśniające już w toku postępowania administracyjnego, co w rezultacie może skutkować jego zakończeniem albo w formie decyzji o umorzeniu postępowania, albo merytorycznego załatwienia sprawy. Po drugie, wobec braku dostatecznych danych służących ustaleniu treści żądania z powodu użycia formuły językowej wpisującej się jedynie w szerokim ujęciu w zakres języka pomocniczego, brak formalny podania może skutkować koniecznością następczego przekazania sprawy innemu organowi lub nawet zwrotem podania wnoszącemu z powodu braku przepisanej właściwości rzeczowej do jej załatwienia. Choć przypadek ten jawi się jako co najmniej kontrowersyjny już tylko z powodu sugerowanej w piśmiennictwie temporalnej odrębności trybów stanowiących w art. 61a oraz 64–66 k.p.a. (Romańska 2015: 466, 717). Oba wariantowo przedstawione układy procesowe mogą implikować konieczność posłużenia się przez pracownika organu pomocą tłumacza, ale już w ramach sformalizowanego postępowania wyjaśniającego, a nie na etapie formalnej kontroli treści podania.

W omawianym kontekście warto wspomnieć, iż wprowadzone przez ustawodawcę zmiany procesowych ram jurysdykcji administracyjnej

przewidują możliwość zakreślenia odpowiednio dostosowanego do potrzeb konkretnego przypadku terminu celem konwalidacji formalnych uchyleń podania. Bezwzględnie oznaczony w okresie poprzedzającym wejście w życie noweli kwietniowej k.p.a. 7-dniowy termin uzyskuje *de lege lata* status terminu minimalnego. Tym samym wobec lingwistycznej niezrozumiałości podania organ gminy będzie dysponował adekwatnym instrumentem przeciwdziałającym konieczności stosowania rygoru procesowego.

Kolejnym zagadnieniem, nad którym warto pochylić się w opracowaniu, są środki kwestionowania (Karp i Firlus 2016: 118) zastosowanego przez organ rygoru procesowego. Notoryczne jest bowiem, że miarą skuteczności omawianych mechanizmów, w kontekście sygnalizowanych powyżej deflacji w praktyce administracyjnej, jest system gwarancji służących ich egzekwowaniu. W braku prawnych podstaw do wydania w omawianym przypadku na zasadzie art. 64 § 2 k.p.a. postanowienia (Knysiak-Molczyk 2015: 251), a tym samym wniesienia zażalenia, powszechnie przyjmuje się, że właściwym środkiem obrony jednostki przed nieuprawnionym zastosowaniem omawianego rygoru procesowego są instrumenty służące przeciwdziałaniu bezczynności (przewlekłości) organu administracji publicznej (Romańska 2015: 472). Twierdzenia strony o bezpodstawnym, tj. naruszającym *explicite* art. 9 ustawy 2005 r., pozostawieniu podania bez rozpoznania winy *de lege lata* przyjął postać przewidzianego w treści art. 37 k.p.a. środka prawnego, jakim jest ponaglenie. Podstawową wątpliwość w tym zakresie stanowi dopuszczalność sporządzenia przedmiotowego środka prawnego w języku pomocniczym. Ustawodawca w treści art. 9 ust. 5 ustawy z 2005 r. konsekwentnie statuuje regułę, zgodnie z którą niezależnie od trybu postępowania, procedura odwoławcza została wyłączona spod zakresu przedmiotowego instytucji języka pomocniczego (Skóra 2005: 418–419). *Lege non distinguente* kwestionowanie podjętego aktu czy to w ramach postępowania jurysdykcyjnego, czy też poza nim odbywa się wyłącznie w języku urzędowym. Jakkolwiek ponaglenia nie sposób jednoznacznie kwalifikować jako właściwego środka odwoławczego, lecz wyłącznie jako formę kontestacji przez jednostkę wiarygodności administracji wobec niezachowania terminów załatwienia sprawy (Dobosz 2011: 286), to rozstrzygające w tym względzie wydaje się *ratio* art. 9 ust. 5 ustawy z 2005 r. Ustawodawca nie wiąże bowiem zakresu omawianego wyłączenia *per se* z charakterystyką środka prawnego, lecz z formą postępowania. Do istoty odwoławczego trybu postępowania przynależy *inter alia* przeniesienie choćby wycinkowo kompetencji kontrolnej do organu hierarchicznie wyższego stopnia. Tym samym jakkolwiek za sprzeczną ze standardem prawnomiędzynarodowym (Karp i Firlus 2016: 118) przyjdzie uznać

treść art. 9 ust. 5 ustawy z 2005 r., to jednak niedopuszczalne jest sporządzenie środka prawnego z art. 37 k.p.a. w języku pomocniczym. Zaprowadzona na mocy noweli kwietniowej k.p.a. zmiana treści k.p.a. nie prowadzi do dezaktualizacji przedstawionej argumentacji. Instytucja ponaglenia, która zastąpiła szczególny (swoisty) środek prawny z art. 37 k.p.a., nadal przewiduje w większości przypadków mechanizm hierarchicznej kontroli. Jedynie wyjątkowo ustawodawca ze względów ustrojowych oraz pragmatycznych ujmuje ponagleniu cechę dewolutywności, co w praktyce będzie dotyczyć postępowania przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Stąd też w płaszczyźnie *lex ferenda* za pożądane jawi się poddanie rozważde ustawodawcy konieczności uzupełnienia treści art. 9 ust. 5 ustawy z 2005 r. o klauzulę dopuszczającą wniesienie ponaglenia również w języku pomocniczym limitowaną do przypadków bezzasadnego zastosowania rygору z art. 64 § 2 k.p.a.

Ostatnią ważką grupę zagadnień dotyczących językowych modyfikacji jurysdykcji administracyjnej stanowi problematyka korelacji instytucji milczącego załatwienia sprawy z normami dekodowanymi na gruncie ustawy z 2005 r. W piśmiennictwie w sposób nader celny wskazano, że przedmiotowa konstrukcja procesowa nie statuuje *novum* ustawodawczego (Tuszyńska 2017: 27–28). Istotnie, nowela kwietniowa k.p.a. (Wegner-Kowalska 2015: 233–236) inkorporuje do systemu postępowań administracyjnych jedynie ogólne ramy procesowe odnoszone m.in. do fikcji decyzji pozytywnej i w tym też aspekcie należy upatrywać nowatorskiego charakteru zaprowadzonej przez ustawodawcę zmiany. Jakkolwiek problem korelacji instytucji języka pomocniczego z instytucją milczącego załatwienia sprawy nie wydaje się nowy, to mając na uwadze prognozowaną możliwość wykorzystania przez ustawodawcę przedmiotowej konstrukcji procesowej, w większym zakresie wymaga ona kilku słów komentarza. W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie noweli kwietniowej k.p.a. problematyka synchronizacji obu instytucji procesowych miała charakter pozorny, a to wskutek limitowanego ustrojowego zasięgu oddziaływania rozwiązania z art. 9 ustawy z 2005 r. *De lege lata* można spodziewać się „renesansu” przedmiotowej instytucji celem nadania praktycznej relewantności art. 122a k.p.a. i n., w rezultacie czego nie sposób apriorycznie wykluczyć objęcia zakresem spraw milcząco załatwianych również tych, które przynależą być do właściwości organów gminy. Ze względu na ograniczone ramy opracowania dalsze rozważania zostaną ograniczone do przedstawienia w ujęciu uproszczonym dwóch grup kontrowersyjnych zagadnień. Po pierwsze, norma dekodowana z treści art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r. w zw. z art. 122a § 2 k.p.a. uzasadnia twierdzenie, że w sytuacji wniesienia podania

przez stronę w języku pomocniczym wraz z upływem miesięcznego terminu – na zasadzie fikcji prawnej – nastąpi *ex lege* uwzględnienie jej żądania w całości. Tym samym skutki prawne dla obrotu powinny podlegać ocenie z odwołaniem się do substratu treściowego czynności strony sporządzonej w języku pomocniczym. Dalszą konsekwencją tego stanu byłaby konieczność formułowania zaświadczenia¹², o którym mowa w art. 122f k.p.a. w dwóch wersjach językowych – urzędowej oraz w języku pomocniczym, co implikuje problem przydania pierwszeństwa jednej z nich. Stąd też, mając na uwadze przedstawione powyżej kontrowersje, należy sformułować postulat wyłączenia dopuszczalności załatwienia sprawy w sposób milczący we wszystkich przypadkach, w których znajduje zastosowanie art. 9 ust. 4 ustawy z 2005 r., a to ze względu na potrzebę zabezpieczenia obrotu prawnego przed niepożądanymi następstwami stanu bilingwalnej fikcji decyzji pozytywnej. Po drugie, pewne wątpliwości może implikować ustalenie, czy na pewno wzmiankowanym niebezpieczeństwom nie wychodzi naprzeciw rozwiązanie przepisane w treści art. 122c § 3 k.p.a. – choć już w tym miejscu należy podkreślić karkołomny charakter sugerowanej przez autorów metody wykładni. Otóż przytoczony przepis dopuszcza – na zasadzie odesłania – zastosowanie art. 64 k.p.a. m.in. w sytuacji, gdy treść wniesionego podania wymaga uzupełnienia ze względu na jego nieprecyzyjny charakter. Można zatem, z pewną dozą ostrożności, zaproponować następujący sposób wykładni art. 122c § 3 k.p.a. w zw. z art. 9 ust. 4 zd. 2 ustawy z 2005 r.: strona wnosząca podanie w języku pomocniczym w sprawie, w której ustawodawca przewidział możliwość jej milczącego załatwienia immanentnie i niekonwalidowalnie, nie czyni zadość wymogom formalnym podania. Jakkolwiek przytoczona argumentacja wydaje się atrakcyjna, to pozostaje w jawnej sprzeczności z wywodami poczynionymi w poprzedzających passusach. Rygor pozostawienia podania bez rozpoznania jest jeden i ten sam tak na gruncie art. 122c § 3 k.p.a., jak również art. 64 § 2 k.p.a. a tym samym wyczerpuje dyspozycję art. 9 ust. 4 zd. 2 ustawy z 2005 r. Pozostaje zatem, do czasu ingerencji ustawodawcy, sugerować organom administracji publicznej, aby przed upływem terminów z art. 122a § 2 k.p.a. podejmowały samodzielnie rozstrzygnięcie¹³, w rezultacie czego zapobiegną negatywnym konsekwencjom milczącego załatwienia sprawy niejako w języku innym niżeli urzędowy.

¹² O ile założymy w ogóle dopuszczalność sporządzenia zaświadczenia w wersji językowej innej niżeli język urzędowy, co jak się wydaje, jest kontrowersyjne.

¹³ Które to stosowanie do ustaleń poczynionych powyżej bezwzględnie sporządzane będzie w języku urzędowym.

Konkluzje

Limitowana ramami przyczynkarskiego opracowania analiza poszczególnych grup zagadnień wyłaniających się na gruncie instytucji języka pomocniczego pozwala na sformułowanie szeregu konkluzji stanowiących zarazem postulaty w sferze *de lege ferenda*. Bez mała przyjęte w ustawie z 2005 r. rozwiązania uzupełniające podstawowy zrąb przepisów regulujących przebieg postępowania administracyjnego nie wykazują systemowej koherencji. Jak się wydaje, ustawodawca wiedziony wyjątkowym charakterem omawianej instytucji przyjął aprioryczne założenie o znikomym praktycznym jej wykorzystaniu w praktyce administracyjnej. Niedostatki ustawodawcze niewątpliwie wpływają na efektywność przyjętych rozwiązań, a w dalszej kolejności ograniczają podstawowy cel ustawy z 2005 r., jakim jest stworzenie adekwatnej płaszczyzny ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w RP. Zaprorowadzone w kwietniu 2017 r. zmiany w k.p.a. zdają się intensyfikować negatywnie oceniany stan rzeczy. Stąd też ustawodawca winien rozważyć, które spośród ogólnych instytucji procesowych mają znaleźć zastosowanie w przypadkach komunikacji organu z jednostką w języku pomocniczym. Podjęcie decyzji w tym względzie wydaje się o tyle istotne, że stanowi warunek wyjściowy dla dalszych zmian ustawodawczych. Przykładowo celem urzeczywistnienia możliwości adaptacji trybu uproszczonego do warunków stanowiących w art. 9 ustawy z 2005 r. należy jednocześnie opracować alternatywne wersje językowe formularzy urzędowych. Również w przypadku instytucji milczącego załatwienia sprawy ustawodawca winien rozstrzygnąć, czy przedmiotowe rozwiązanie może znaleźć zastosowanie w sytuacji zainicjowania postępowania w języku pomocniczym. Pozytywne rozstrzygnięcie tak postawionego problemu wymaga inkorporowania dodatkowych środków służących zabezpieczeniu obrotu prawnego. Nade wszystko pożądane byłoby zadekretowanie możliwości sporządzenia dwujęzycznych zaświadczeń dla celów urzeczywistnienia funkcji art. 122f k.p.a. Adekwatny wzorzec dla prac legislacyjnych stanowić może zawetowana przez Prezydenta RP ustawa z 2015 r.

Odrębną grupę zagadnień stanowi potrzeba implementowania skutecznych środków ochrony uprawnień procesowych stanowiących normami ustawy z 2005 r. Szczególnie pożądanym rozwiązaniem jest normatywne zadekretowanie dopuszczalności wniesienia w języku pomocniczym ponaglenia w sytuacji bezzasadnego pozostawienia przez organ podania bez rozpoznania z zanegowaniem art. 9 ust. 4 zd. 2 ustawy z 2005 r. *De lege lata* procesowa skuteczność instytucji języka pomocniczego została zabezpieczona jedynie w płaszczyźnie zasad ogólnych

postępowania poprzez adaptację dyrektyw *good governance* oraz klauzuli bezstronnego i równego traktowania stron (art. 8 § 1 *in fine* k.p.a.). Jakkolwiek do ich istoty przynależy niedyskryminacyjne traktowanie użytkowników języka pomocniczego tak w trakcie postępowania, jak również na etapie dostępu do organu, to rzeczony środek wydaje się niewystarczający.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J. 2011, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
- Barnes J. (ed.) 2015, *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla.
- Dobosz P. 2011, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków.
- Karp J., Firlus J.G. 2016, *Dostęp do organu administracji publicznej a ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych* [w:] *Prawno-historyczne uwarunkowania migracji Polaków po II wojnie światowej, w okresie solidarnościowym oraz po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, R.M. Pal, Lublin.
- Kędziora R. 2014, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
- Kmieciak Z. 2015, *Komentarz do założeń projektu nowego Kodeksu postępowania administracyjnego przygotowanego przez zespół ekspercki powołany decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 r.*, „Administracja. Teoria – praktyka – dydaktyka”, nr 3.
- Knysiak-Molczyk H. 2000, *Charakter prawny i forma czynności określonych w art. 64 i 98 § 2 k.p.a.*, „Casus”, nr 16.
- Knysiak-Molczyk H. 2015 [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L. 2016, *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo”, nr 6.
- Krasulski J.A., *Komentarz do art. 144(a) ustawy – Prawo telekomunikacyjne* [w:] tegoż, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, LEX/el.
- Kubuj K. 2016 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, współred. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa.
- Łaszczycza G., *Granice dopuszczalności „materiałów” w języku pomocniczym* [w:] tegoż, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX/el.
- Malinowski A. 2007, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa.
- Poselski projekt ustawy z 10 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz niektórych innych ustaw.
- Romańska M. 2015 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa.
- Skóra A. 2005, *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV.
- Szewczyk E., Szewczyk M. 2016, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo”, nr 3.
- The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, OSCE, November 2012.
- Trzeciński J. 1999, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dąbrowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa.
- Trzebiatowski M. 2011, *Zasada wykonywania czynności urzędowych w języku polskim*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.

- Tuszyńska A. 2017, *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywiście nowa regulacja?*, „Casus”, nr 84.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. – o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 573; cyt. „ustawa z 2005 r.”.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2017 r., poz. 935; cyt. „nowela kwietniowa k.p.a.”.
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. – o języku polskim, tekst jedn. DzU z 2011 r., nr 43, poz. 224.
- Wegner-Kowalska J. 2015, *Główne idee projektu nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego*, „Administracja. Teoria – praktyka – dydaktyka”, nr 3.
- Wilk J. 2012, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., II OSK 1023/10*, Teza 1, System Informacji Prawnej LEX.
- Wilos A. 2013, *Znaczenie art. 27 Konstytucji RP dla ochrony praw i wolności jednostki*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4.
- Wróblewski J. 1989, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa.

Barbara Skalbania*, Mirosław Grewiński**

**SPECJALNE POTRZEBY EDUKACYJNE DZIECI
I DOROSŁYCH – WYZWANIA I KONSEKWENCJE
DLA POLITYKI OŚWIATOWEJ I SPOŁECZNEJ**

**SPECIAL EDUCATIONAL NEEDS OF CHILDREN
AND ADULTS -CHALLENGES AND IMPLICATIONS
FOR EDUCATIONAL AND SOCIAL POLICY**

Abstract

The aim of the article is to analyze the situation of people with special educational needs in the context of the education process, professional work, as well as social life, which is a challenge for contemporary education and social policy. The article can be treated as a theoretical review, where the following issues are analyzed; subject literature, research reports, legal acts of the education system, statistical data, legislative solutions in Poland and selected European countries, and the proposed models of help and support. The result of analysis is a deepening the educational and social diagnosis of and reflection on the direction of change.

Key words: education, special educational needs, social policy, support

**Wyjaśnienia terminologiczne
– definicja i rozumienie zjawiska**

Termin „specjalne potrzeby edukacyjne”, mimo iż funkcjonuje od 38 lat, to nadal budzi wiele niejednoznaczności, bo jak zauważa M. Bogdanowicz, „kryteria klasyfikowania do tej kategorii są nadal dyskusyjne” (2010: 15). Początkowo pojawił się on w roku 1978 w dokumencie *Raport Warnock* i „określał specjalne potrzeby edukacyjne jako potrzeby tych uczniów, którzy nie potrafią podołać – w dłuższym lub krótszym

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ul. Stefana Żeromskiego 5, 25-001 Kielce, adres e-mail: skalbania@op.pl

** Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka w Warszawie, ul. Pandy 13, 00-999 Warszawa, adres e-mail: mgrewinski@wspkorczak.eu

okresie swojej kariery szkolnej – wymaganiom powszechnie obowiązującego programu nauczania i propagował rozwiązania integracyjne w tych przypadkach, kiedy jest to tylko możliwe” (za: Bidziński i in. 2013: 17). Według M. Bogdanowicz są to osoby, które „nie mieszczą się w powszechnie funkcjonującym systemie edukacyjnym: albo w ogóle nie są objęte nauczaniem [...] albo są źle, nieumiejętnie edukowane” (Bogdanowicz 2010: 16). W raporcie podkreślono, iż około 20% dzieci i młodzieży doświadcza różnych trudności w uczeniu się i wymaga specjalnych warunków nauczania w postaci indywidualnych, dostosowanych do ich potrzeb rozwiązań metodycznych i organizacyjnych (Bogdanowicz 1997: 7). Jednak problem ten nie kończy się na edukacji, ale jest obecny w życiu dorosłym i bardzo często stanowi poważną barierę w rodzinnym i społecznym funkcjonowaniu osoby.

Początkowo zapis o SPE¹ dotyczył tylko uczniów z niepełnosprawnością, dopiero kolejny dokument z roku 1994 (*Deklaracja z Salamanki*) włączył także uczniów z trudnościami w uczeniu się oraz uczniów będących w trudnej, niekorzystnej sytuacji, postulując ideę „edukacji dla wszystkich”. Termin „specjalne potrzeby edukacyjne” ma zatem szerszy zakres niż pojęcie „specyficzne trudności w uczeniu się” (*specific learning difficulties*), które oznacza wybiórcze trudności w uczeniu się czytania, pisania, liczenia, mimo braku ograniczeń intelektualnych i sensorycznych oraz zaniedbań środowiskowo-edukacyjnych.

Jak słusznie zauważa W. Pilecka: „specjalne potrzeby edukacyjne nie odnoszą się wyłącznie do dzieci niepełnosprawnych – dotyczą także tych, które mają trwałe lub czasowe trudności w uczeniu się o różnym stopniu nasilenia i spowodowane innymi niż niepełnosprawność przyczynami” (Pilecka 2009: 75). Podobnie uważa G. Szumski, zbliżając ten termin do zjawiska szkolnych niepowodzeń (Szumski 2006). Grupa osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi jest zróżnicowana pod względem zaburzeń, jak też potrzeb i obejmuje: uczniów z niepełnosprawnością intelektualną i sensoryczną, specyficznymi trudnościami w uczeniu się, autyzmem, wybitnymi uzdolnieniami i zagrożonych niedostosowaniem społecznym. Każda z tych grup ma inne możliwości, potrzeby, ale też różne ograniczenia w realizacji procesu edukacji i późniejszym przygotowaniu do pracy zawodowej, co nakłada na system oświatowy potrzebę indywidualizacji działań i zapewnienia odpowiedniej formy wsparcia i pomocy.

Już w latach 90. ub.w., przy opracowaniu wyżej wymienionych dokumentów, dostrzegana była synergia edukacji z polityką społeczną,

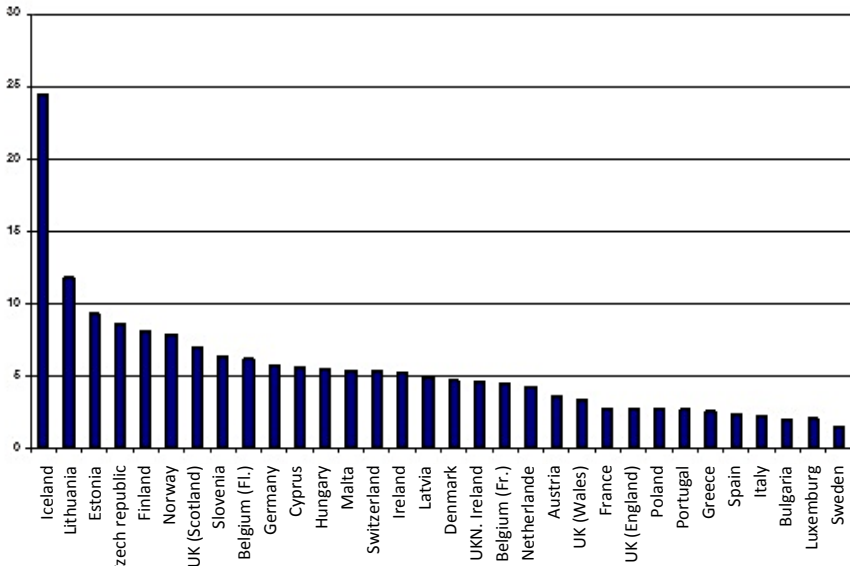
¹ W pracy występuje skrót SPE dla określenia nazwy „specjalne potrzeby edukacyjne”.

zwłaszcza w aspekcie przygotowania zmian w kierunku tworzenia szkoły dla wszystkich, niwelowania segregacji i barier mentalnych oraz organizacyjnych w kształceniu uczniów ze zróżnicowanymi potrzebami. Zaspokojenie specjalnych potrzeb uczniów wiązało się ze zmianą strategii edukacyjnej i upowszechnianiem modelu edukacji otwartej. W odpowiedzi na te wyzwania w Polsce pojawiły się pierwsze publikacje i prace legislacyjne, które regulowały kształcenie integracyjne uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Tak więc „specjalne potrzeby edukacyjne ujmowane są [...] jako szerokie zjawisko, a osoby dotknięte tym problemem mają potrzebę okresowego lub stałego pozostawania pod specjalistyczną opieką, ucznia się za pomocą metod dostosowanych do ograniczeń i możliwości konkretnego dziecka, potrzeby zindywidualizowanego programu nauczania oraz indywidualnego podejścia wychowawczego” (Bogdanowicz 2010: 17). W literaturze polskiej tematyka specjalnych potrzeb edukacyjnych pojawiła się m.in. w pracach M. Bogdanowicz (1995), J. Jastrząb (1995), W. Pileckiej (2009), M. Łoskot (2010), D. Wiszejko-Wierzbickiej (2012), K. Bidzińskiego i in. (2013), A. Olechowskiej (2017) czy w opracowaniach metodycznych MEN z 2010 r. skierowanych do nauczycieli².

Zakres zjawiska i modele kształcenia

Dobrym kontekstem dla analizy problemu badanego w Polsce jest odniesienie się do skali tego zjawiska spotykanego w krajach Unii Europejskiej. Jak czytamy w komunikacie prasowym Komisji Europejskiej z 10 lipca 2012 r. (dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych i niepełnosprawni dorośli wciąż nie mają odpowiedniego dostępu do edukacji), „około 45 milionów obywateli UE w wieku produkcyjnym to osoby niepełnosprawne, a 15 mln dzieci ma specjalne potrzeby edukacyjne. Ze sprawozdania wynika, że w niektórych przypadkach osoby takie są w ogóle pozbawione możliwości kształcenia i zatrudnienia” (<http://europa.eu/rapid/press-release>). Brakuje jednak pełnych i wiarygodnych danych o aktualnej liczbie uczniów ze SPE w krajach europejskich z uwagi na różne rozwiązania legislacyjne i zróżnicowane procedury diagnostyczne. Sprawozdanie przygotowane przez niezależną sieć ekspertów w dziedzinie nauk społecznych w zakresie kształcenia i szkolenia (NESSE) prezentuje zestawienia statystyczne dotyczące liczby uczniów o stwierdzonych potrzebach edukacyjnych oraz liczbę uczniów ze SPE w szkołach i klasach specjalnych z roku 2010.

² Zob. bibliografia.



Wykres 1. Uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych jako odsetek łącznej populacji uczniów

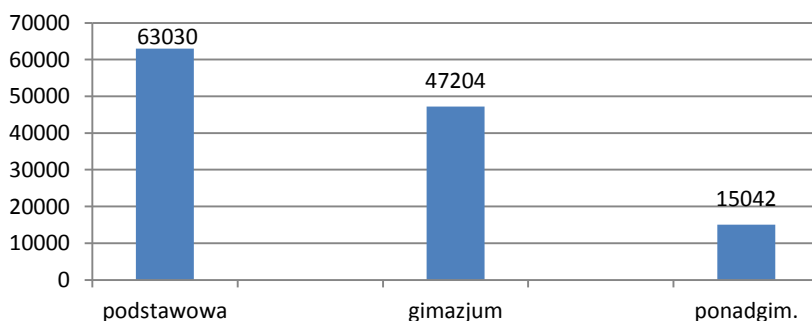
Źródło: Europejska Agencja ds. Rozwoju Szkolnictwa Specjalnego, dane dla państw z 2010 r. Statystyki dla Bułgarii i Włoch pochodzą od Europejskiej Agencji Rozwoju Edukacji Specjalnej, dane dotyczące tych państw z 2008 r., ponieważ nie są one uwzględnione w publikacji z 2010 r.

Jak wynika z danych prezentowanych na wykresie 1, najwyższy odsetek łącznej populacji uczniów stanowią uczniowie ze SPE w Islandii, natomiast najniższy odsetek łącznej populacji uczniów stanowią uczniowie ze SPE w Szwecji. W tym rankingu Polska plasuje się na 25. miejscu wśród 32 krajów.

Analiza form kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wskazuje duże zróżnicowanie. Model segregacyjny kształcenia uczniów ze SPE dominuje w takich krajach, jak: Belgia, Niemcy, Łotwa, Holandia czy Bułgaria. Natomiast model edukacji włączającej (inkluzyjnej) jest najbardziej popularny we Włoszech, Litwie, Portugalii, Cyprze. Polska plasuje się między modelem segregacyjnym a modelem inkluzyjnym. Jak postuluje Komisja Europejska, konieczne jest zwiększenie nakładów finansowych na edukację integracyjną, która jest wyzwaniem, koniecznością i szansą dla dzieci i młodzieży na ich pełne uczestnictwo w edukacji i życiu społecznym.

Dane statystyczne z Polski, uzyskane ze sprawozdań GUS, pokazują, iż w roku szkolnym 2014/15 było 125 276 uczniów, którzy realizowali kształcenie specjalne w różnych typach szkół, przy czym najwięcej

z nich to uczniowie szkół podstawowych zarówno ogólnodostępnych, jak też specjalnych, z oddziałami specjalnymi, integracyjnymi i z oddziałami integracyjnymi (63 030) (Oświata i Wychowanie GUS 2014/2015). W porównaniu do roku szkolnego 2013/14 odnotowano wzrost uczniów ze SPE o ponad 2000 z tendencją do wybierania przez nich szkoły ogólnodostępnej jako miejsca kształcenia. Dla porównania można przytoczyć dane z roku 2010/11, według których „spośród wszystkich uczniów ze SPE z klas I–VI szkół podstawowych 33% uczyło się w klasach ogólnodostępnych, 24% w klasach integracyjnych. Blisko 3% uczniów uczyło się w oddziałach specjalnych w szkołach ogólnodostępnych” (Bidziński i in. 2013: 53). Szczegółowa charakterystyka liczby uczniów ze SPE w Polsce z uwzględnieniem typu szkoły zawarta jest na wykresie 2.



Wykres 2. Liczba uczniów ze SPE w poszczególnych typach szkół (2014/2015)

Źródło: Oświata i wychowanie GUS z roku 2014/2015

W kształceniu uczniów ze SPE upowszechniany jest model edukacji włączającej (inkluzyjnej), w której naczelną wartością jest „docenienie różnorodności uczniów jako czynnika sprzyjającego edukacji” (Bidziński i in. 2013: 55). Wychodząc naprzeciw tej formie kształcenia uczniów, opracowano z udziałem ekspertów z 25 krajów Europy tzw. *Profil nauczyciela edukacji włączającej*, który obejmuje następujące wartości:

- Docenienie różnorodności – różnice między uczniami traktowane są jako zalety i czynnik sprzyjający edukacji,
- Wspieranie wszystkich uczniów – nauczyciele oczekują znaczących postępów u wszystkich uczniów,
- Nastawienie na współpracę – nauczyciele uznają rolę współdziałania i pracy zespołowej,
- Indywidualny rozwój zawodowy – nauczanie opiera się na uczeniu się, nauczyciele biorą na siebie odpowiedzialność uczenia się przez całe życie (za: Bidziński i in. 2013: 55):

Znaczące zmiany w zakresie kształcenia uczniów ze SPE w systemie polskim dokonały się w roku 2010, co uwarunkowane było wprowadzeniem nowej podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego (2009) oraz wzrastającą liczbą dzieci i młodzieży ze SPE (na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej). Odpowiedzią na artykułowane potrzeby uczniów ze SPE był projekt systemowy MEN „Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”, w którego realizację włączyli się pracownicy naukowcy i dydaktyczni Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie. Jego efektem było przygotowanie 500 liderów i 50 000 nauczycieli w obszarze modelowych rozwiązań pracy z uczniem ze SPE. Podjęte prace miały na celu wzrost świadomości społecznej na temat specjalnych potrzeb edukacyjnych, a także doskonalenie działań związanych z procesem diagnozowania, jak również wspomagania uczniów i ich rodziców. Ideą tego projektu było wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z opóźnieniami, zaburzeniami i wynikającymi z nich indywidualnymi potrzebami edukacyjnymi, z zaakcentowaniem zadań w zakresie doradztwa edukacyjno-zawodowego. Zmiany te połączone były w sposób naturalny z przygotowaniem zadań dla doradcy zawodowego, jak również dla nauczyciela uczącego w szkole z uwzględnieniem specyfiki potrzeb zróżnicowanej grupy uczniów, np. ucznia z niepełnosprawnością czy ucznia zdolnego. W odniesieniu do uczniów ze SPE zmiany te koncentrowały się na identyfikowaniu i wykorzystaniu potencjału ucznia, wyrównywaniu jego deficytów lub rozwijaniu zdolności, jak również kształtowaniu ich relacji z otoczeniem i określeniu ograniczeń zdrowotnych przy wyborze dalszej edukacji czy zawodu (Dziedzic, Łuczak, Bielecki 2010: 37).

Analizując propozycje edukacyjne w zakresie kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, należy wspomnieć o inicjatywie utworzenia „Modelu lokalnej współpracy na rzecz dzieci i młodzieży”, który jest efektem zmian oddolnych, wynikiem pracy zespołowej prowadzonej pod patronatem Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie. Celem tego modelu, jak piszą jego autorzy, „jest efektywne wsparcie dzieci i młodzieży ze SPE w szkole ogólnodostępnej poprzez podejmowanie spójnych działań umożliwiających tworzenie ponadstandardowych rozwiązań” (Szumilas, Czopińska 2015). W opinii B. Skałbani wartością tego rozwiązania jest położenie akcentu na współpracę i zaangażowanie wielu podmiotów działających w środowisku lokalnym, które stanowi obszar wspólnoty, sieć interakcji, kształtowania się wspólnych więzi (Skałbania 2015). Zaproponowany model wpisuje się w działania środowiskowe, łączy kompetencje wielu specjalistów, zapewnia spójne działania oparte na partnerskiej współpracy różnych placówek wspierających dziecko i rodzinę. Jest to milowy krok w kierunku systemowych

rozwiązań pomocowych w samorządach lokalnych, których zadaniem jest przygotowanie przedszkoli i szkół do przyjęcia uczniów ze SPE, ale też koordynowanie działań związanych z optymalnym przygotowaniem młodych ludzi do aktywności zawodowej.

Udział samorządu w edukacji uczniów ze SPE

Kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, jak pokazano wcześniej, staje się faktem i integralną częścią systemu oświatowego, stąd konieczne jest wypracowanie sposobów efektywnego nauczania i wychowania w obszarze ewoluującego modelu edukacji włączającej (inkluzyjnej), który współgęzystuje z modelem segregacyjnym i integracyjnym.

Niezależnie od wybranej przez rodzica formy kształcenia dla swojego dziecka każdy uczeń ma prawo do pełnego wsparcia, co wynika z przyjęcia przez Polskę *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych* z 25 października 2012 r., której zapisy stanowią, iż „osoby niepełnosprawne będą korzystać z włączającego, bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości, na poziomie podstawowym i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami w społecznościach, w których żyją” (Konwencja...: art. 24, ust. 2).

Mimo takich zapisów praktyka edukacyjna pokazuje wiele problemów natury organizacyjnej, finansowej, które są barierą dla pełnego wdrażania postanowień cytowanej konwencji, jak również prawa oświatowego. Realizacja kształcenia tych uczniów jest bardzo zróżnicowana i w dużej mierze zależy od kondycji finansowej danego samorządu lokalnego, jak i czynnika mentalnego osób odpowiadających za edukację. Fundamentem działań i zarazem odpowiedzialności lokalnych władz oświatowych są zapisy *Ustawy o systemie oświaty z 1991 r.*, gdzie czytamy: „organ prowadzący zobowiązany jest do zapewnienia warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym” (Ustawa...: art. 5, ust. 5, pkt 1a). Ale zapis ten wymaga pewnego wyjaśnienia, zoperacjonalizowania pojęcia „warunki”, gdyż edukacja włączająca jako proces nie polega tylko na przebywaniu ucznia wśród swoich rówieśników w przedszkolu lub szkole. Jej celem jest wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez objęcie ucznia specjalistyczną pomocą psychologiczno-pedagogiczną adekwatną do stwierdzonych w trakcie diagnozy indywidualnych potrzeb.

Samorząd lokalny zobowiązany jest na mocy przyjętych aktów prawnych zapewnić bezpieczeństwo i dostęp dzieciom do systemu oświaty w zakresie:

- Zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, również do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia,
- Zapewnienia dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie w stopniu głębokim udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, a także zapewnienia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną i niepełnosprawnościami sprzężonymi bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego im realizację obowiązku szkolnego nie dłużej niż do 25. roku życia,
- Zapewnienia niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej,
- Zapewnienia dowozu dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze (Szumilas, Czopińska 2015).

Samorządy lokalne realizują też wiele innych zadań związanych z obszarem pomocy społecznej czy służby zdrowia, które są również adresowane do dziecka ze SPE i jego najbliższej rodziny. Należą do nich m.in. „organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej [...] pomocy psychospołecznej i prawnej” (Szumilas, Czopińska 2015). Istotnym elementem działań lokalnej polityki społecznej jest planowanie środków na kształcenie specjalne uczniów z uwzględnieniem dodatkowych zajęć rewalidacyjno-rehabilitacyjno-terapeutycznych, wsparcia profesjonalnego, zatrudnienie nauczyciela asystenta czy realizację „indywidualnego programu edukacyjno-terapeutycznego” (IPET) w pracy z uczniem mającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Perspektywy rozwoju zawodowego i zatrudnienia

Prezentowana sytuacja edukacyjna osób ze specjalnymi potrzebami pokazuje duże zróżnicowanie, ale też wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian. Jak wynika z raportów, niedostateczne formy opieki nad uczniami ze SPE skutkują zjawiskiem znanym pod nazwą wczesnego kończenia nauki³

³ Określenie „osoba przedwcześnie kończąca kształcenie i szkolenie”, poprzednio nazywana „przedwcześnie opuszczającą edukację”, zazwyczaj odnosi się do osoby w wieku

bez możliwości zdobycia zawodu i wejścia na rynek pracy. Badania pokazują, iż około 6 mln młodych ludzi w Europie kończy edukację na poziomie gimnazjum, a 18% ma tylko szkołę podstawową (Borkowska 2014).

W grupie czynników ryzyka przedwczesnego kończenia nauki są uczniowie ze SPE, przy czym największy odsetek uczniów nie kończy edukacji w Hiszpanii, na Malcie, w Portugalii (http://www.betteropportunities.dwup.pl/upload/file/pliki/final_conf/pl/, http://studia.dlastudenta.pl/artykul/Przerwana_educacja_). Według serwisu forsal.pl (2013), Polska plasuje się na czwartym miejscu (5,6%) po Chorwacji, Słowenii i Czechach. Nieukończenie edukacji rodzi poważne konsekwencje w wymiarze indywidualnym, rodzinnym, zawodowym i społecznym i przyczynia się do budowania społeczeństwa sfrustrowanego, mało zaradnego, w którym zdecydowanie wzrasta zapotrzebowanie na długofalową opiekę i pomoc społeczną.

Jakie są tego konsekwencje dla gospodarki, polityki społecznej? Możemy analizować je w dwóch wymiarach: indywidualnym i zbiorowym, co ilustruje tabela 1.

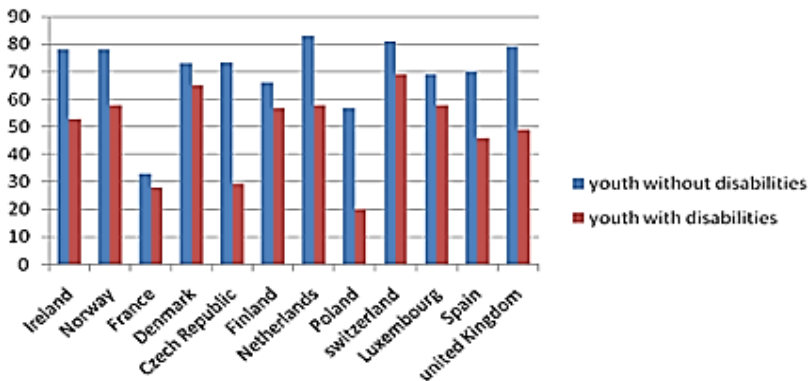
Tabela 1. Konsekwencje indywidualne i zbiorowe opuszczania systemu edukacji

Konsekwencje indywidualne	Konsekwencje zbiorowe
Większe zagrożenie bezrobociem	Utrata dochodu narodowego
Zatrudnienie najczęściej w charakterze pracownika fizycznego, w niepełnym wymiarze czasu pracy	Utrata wpływów podatkowych na wspieranie świadczeń państwowych
Wzrost uzależnienia od alkoholu i narkotyków	Zwiększone zapotrzebowanie na pomoc społeczną
Większa liczba samobójstw wśród młodych ludzi	Zwiększenie przestępczości
Częstsze korzystanie z form opieki i pomocy społecznej oraz innych programów socjalnych	Zmniejszone uczestnictwo w życiu politycznym
Minimalizowanie aktywności społecznej	Zmniejszona mobilność międzypokoleniowa
Wzrost przestępczości	Gorszy stan zdrowia
Marginalizacja edukacyjna w zakresie uczenia się przez całe życie	

Źródło: Raport Improving Employment Opportunities in the Labour Market for Marginalised Communities, Wrocław 2013, http://www.betteropportunities.dwup.pl/upload/file/pliki/final_conf/pl/Przedwczesne%20opuszczanie%20systemu%20edukacji.pdf

od 18 do 24, która ukończyła nie więcej niż szkołę na poziomie gimnazjalnym i nie uczestniczy w dalszej edukacji lub szkoleniach, a ich liczba może być wyrażona jako procent całkowitej populacji w wieku od 18 do 24 (definiowanie w UE).

Poważnym problemem dla osób o specjalnych potrzebach edukacyjnych, zwłaszcza z niepełnosprawnością i autyzmem, jest zdobycie zawodu i wejście na rynek pracy. W krajach Unii Europejskiej wskaźniki aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością są zróżnicowane, i tak: we Francji wynosi on 44%, (1,8 mln zatrudnionych osób), w Norwegii około 45%. Natomiast w Hiszpanii odnotowano najwyższy wskaźnik dezaktywacji zawodowej (blisko 67%), a możliwości wsparcia tych osób ze strony państwa są dość ograniczone z uwagi na kryzys ekonomiczny (Geletta, Grewiński 2014). Na wykresie 3 zaprezentowano wskaźniki zatrudnienia młodzieży z niepełnosprawnością i bez niej w wybranych krajach Unii Europejskiej.



Wykres 3. Wskaźnik zatrudnienia młodzieży z niepełnosprawnością i bez niej w wybranych krajach UE

Źródło: Geletta, Grewiński 2014: 42.

Analiza wyników badania aktywności ekonomicznej ludności w Polsce pokazuje, iż dla ludzi młodych w wieku 16 lat i powyżej wskaźniki za rok 2015 wynosiły: współczynnik aktywności zawodowej – 16,5%, wskaźnik zatrudnienia – 14,5%, stopa bezrobocia – 12,3% (<http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy>). Nadzieją na wzrost aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością intelektualną, sensoryczną, autyzmem jest instytucja zatrudnienia wspomaganego – *supported employment* (Majewski 2006: 15). Polega ono na zatrudnieniu osoby wraz z asystentem zawodowym (*coachem*), który pomaga w procesie adaptacji pracownika do nowych warunków (Majewski 2006: 15). Przebiega ono w układzie zatrudnienie – wyszkolenie – utrzymanie i opiera się na doborze rodzaju zajęcia stosownie do potencjału, zdolności i zainteresowań jednostki. W doborze zawodu ważna jest znajomość możliwości

i funkcjonowania jednostki, które są wynikiem zaburzenia, niepełnosprawności i stanowią ograniczenie lub wskazanie do wykonywania danej pracy. I tak osoby z autyzmem mogą wykonywać pracę opartą na powtarzających się działaniach rutynowych, gdzie obowiązują jasne zasady, czytelna struktura, nie sprawdzają się natomiast w zawodach wymagających interakcji z innymi i dobrej komunikacji.

W celu poprawy sytuacji edukacyjnej i zawodowej osób ze SPE konieczne jest ugruntowanie w świadomości nowego paradygmatu niepełnosprawności, w którym każda osoba ze SPE ma potrzebę samorealizacji i autonomii. Kolejnym wyzwaniem jest dostępność edukacyjna i rola diagnozy pozytywnej, która koncentruje się na możliwościach, zainteresowaniach, a nie tylko na upośledzeniu czy niedomaganiu. Ważnym zadaniem jest przygotowanie nauczycieli i wychowawców do innowacyjnych metod pracy z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb, preferencji w zakresie uczenia się, kreowania nowych szans indywidualnego rozwoju. Warunkiem koniecznym do zmiany jest promowanie i rozwijanie poradnictwa i doradztwa zawodowego z wykorzystaniem nowych koncepcji i współczesnych trendów w poradnictwie kariery uwzględniających potrzeby osób z utrudnieniami edukacyjnymi czy rozwojowymi. Ważnym elementem w sprostaniu nowym wyzwaniom jest udział w projektach fundacji (Synapsis – projekt zatrudnij ASA lub PFRON-u). Mimo powolnych zmian w Polsce nadal brakuje systemowych rozwiązań, które wspierałyby osoby niepełnosprawne, ale J. Głodkowska ma nadzieję, „że bardziej aktywna będzie polityka państwa wobec osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i w tym także z różnego rodzaju niepełnosprawnościami” (2010: 44).

Przedstawione w artykule zagadnienie specjalnych potrzeb edukacyjnych w kontekście wyzwań i konsekwencji dla polityki oświatowej i społecznej wskazuje na potrzebę dalszego poszukiwania rozwiązań poprzez zmianę polityki edukacyjnej, ale też synergicznych działań międzyresortowych (edukacja, zdrowie, pomoc społeczna). Zmiana jakości i strategii polityki społecznej winna uwzględniać:

- współpracę instytucji pomocowych w zakresie diagnozowania indywidualnych potrzeb osób ze SPE z ukierunkowaniem na identyfikowanie potencjału, zainteresowań, udzielania im kompleksowej pomocy z akcentem położonym na działania profilaktyczne i zawodowe,
- wykorzystywanie zasobów różnych instytucji pomocowych, tworzenie aktywnej koalicji wsparcia,
- rozwijanie poradnictwa edukacyjno-zawodowego, zapewnienie dostępu do działań rewalidacyjnych i rehabilitacyjnych.

Wiąże się też ze zwiększeniem nakładów finansowych na usługi społeczne w zakresie edukacji, rynku pracy ze wzmocnieniem pozycji trenera pracy, opieki zdrowotnej i rehabilitacji oraz tworzenie warunków do integracji w zakresie specjalistycznych działań pomocowych.

Konkluzje

Edukacja uczniów i dorosłych ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wymaga reform w kierunku łączenia działań resortowych (edukacji, zdrowia, pomocy społecznej). Idea uczenia się przez całe życie (*life long learning*) jest warunkiem optymalnego funkcjonowania w społeczeństwie, ale wiąże się z zapewnieniem długofalowego wsparcia i specjalistycznej pomocy osobom z indywidualnymi ograniczeniami w rozwoju na każdym etapie ich życia. Realizacja indywidualnych potrzeb zachodzi w środowisku rodzinnym, szkolnym, pozaszkolnym, miejscu pracy czy środowisku rówieśniczym, zgodnie z założeniem, że potrzeby rozwojowe mają komplementarny charakter, a zaspokojenie jednej z nich warunkuje zaspokojenie kolejnej (Czub M., Brzezińska, Czub T., Appelt 2012). Ich deprywacja skutkuje wzrostem zachowań nieakceptowanych społecznie, nawet patologicznych, które prowadzą do izolacji, marginalizacji edukacyjnej, zawodowej i społecznej. Wyzwaniem dla polityki państwa jest dobrze zorganizowany i zintegrowany społecznie system edukacji osób ze SPE, co wymaga zmian zarówno w świadomości społecznej (mentalnej) rodziców, nauczycieli, specjalistów i uczniów, jak też zwiększenia nakładów finansowych na formy edukacji, wsparcia i profesjonalnej pomocy (terapii, rewalidacji, rehabilitacji, poradnictwa). Instrumentem zmiany mogą być tzw. usługi społeczne w segmencie edukacji, zwłaszcza usługi asystenta edukacyjnego osoby niepełnosprawnej, co może opierać się na dobrych praktykach innych krajów (Geletta, Grewiński 2014: 5). Ważnym wyzwaniem jest intensyfikacja działań poradniczych w zakresie przygotowania tych osób do zawodu i wspierania ich na rynku pracy poprzez odpowiednie regulacje prawne i instrumenty prawne dla pracodawców. Sprawą priorytetową jest udostępnienie edukacji i pracy w systemie integracji rówieśniczej i społecznej oraz zmodyfikowanie i poszerzenie usług doradczych z włączeniem do nich *coachingu* i *tutoringu* (takie rozwiązania w stosunku do młodzieży, studentów niepełnosprawnych istnieją m.in. we Francji), a także upowszechnianie zatrudniania wspomagane go z wiodącą rolą trenera.

Należy pamiętać o tym, że polityka edukacyjna jest ważnym elementem polityki społecznej, a edukacja jest motorem rozwoju gospodarczego, zawodowego i osobowego.

Bibliografia

- Bidziński K., Giermakowska A., Ozga A., Rutkowski M. 2013, *Nauczyciele województwa świętokrzyskiego wobec zadań związanych z realizacją specjalnych potrzeb edukacyjnych uczniów*, Kielce.
- Bogdanowicz M. 1995, *Uczeń o specjalnych potrzebach edukacyjnych*, „Psychologia Wychowawcza” nr 3, s. 216–222.
- Bogdanowicz M. 1997, *Integracja percepcyjno-motoryczna. Teoria. Diagnoza. Terapia*, Wyd. CMPPP, Warszawa.
- Bogdanowicz M. 2010, *Specjalne potrzeby edukacyjne oraz prawa uczniów i studentów z dysleksją w Europie* [w:] *Dzieci i młodzież ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w realizacji zadań rozwojowych*, red. B. Witkowska, K. Bidziński, P. Kurtek, Kielce, s. 15–33.
- Borkowska A. 2014, *Zrozumieć edukację w Europie*, <http://eurydice.org.pl/wp-content/uploads/2014/12/Borkowska.pdf>
- Czub M., Brzezinska A.I., Czub T., Appelt K. 2012, *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem jako wyzwanie dla polityki społecznej i oświatowej*, „Polityka Społeczna”, numer tematyczny: *Polityka edukacyjna: wyzwania i szanse*, 1, s. 19–23.
- Dziedzic A., Luczak M., Bielecki J. 2010, *Doradztwo edukacyjno- zawodowe* [w:] *Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Materiały szkoleniowe*, MEN, Warszawa, s. 32–39.
- Geletta K., Grewiński M. 2014, *Usługi społeczne na rzecz osób niepełnosprawnych – doświadczenia międzynarodowe*, Wyd. WSP, Warszawa.
- Głodkowska J. 2010, *Model kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – różnice nie mogą dzielić* [w:] *Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Materiały szkoleniowe*, MEN, Warszawa, s. 37–93.
- <http://europa.eu/rapid/press-release>
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-761_pl.htm
- <http://eurydice.org.pl/wp-content/uploads/2014/12/Borkowska.pdf>
- http://studia.dlastudenta.pl/artukul/Przerwana_educacja_
- http://www.betteropportunities.dwup.pl/upload/file/pliki/final_conf/pl/
- <http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy> (dostęp 1.12.2016).
- Jastrząb J. 1995, *Zaspokajanie specjalnych potrzeb edukacyjnych*, „Wychowanie na co Dzień”, nr 12, s. 11–13.
- Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 25 października 2012 r.
- Łoskot M. 2010, *Specjalne potrzeby edukacyjne wyzwaniem dla edukacji XXI wieku*, „Głos Pedagogiczny”, nr 20, s. 4–9.
- Majewski T. 2006, *Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych*, Warszawa.
- Olechowska A. 2017, *Specjalne potrzeby edukacyjne*, PWN, Warszawa.
- Oświata i wychowanie GUS z roku 2014/2015.
- Pilecka W. 2009, *Perspektywy analizy problemów rozwojowych dziecka ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi* [w:] *Dziecko ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w drodze ku dorosłości*, red. W. Pilecka, M. Rutkowski, Impuls, Kraków.
- Pilecka W., Rutkowski M. (red.) 2009, *Dziecko ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w drodze ku dorosłości. Psychopedagogiczne podstawy edukacji, rewalidacji i terapii trudności w uczeniu się*, Impuls, Kraków.
- Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*, 2010, *Materiały szkoleniowe*, MEN, cz. I, Warszawa.

- Reforma systemu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*, Warszawa 1998.
- Rutkowski M. 2009, *Perspektywa niepełnosprawności* [w:] *Dziecko ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w drodze ku dorosłości*, red. W. Pilecka, M. Rutkowski, Impuls, Kraków.
- Skałbania B. 2015, *Recenzja „Modelu lokalnej współpracy na rzecz dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”*, ORE, Warszawa.
- Szumilas E., Czopińska M. 2015, *Model lokalnej współpracy na rzecz dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*, ORE, Warszawa.
- Szumski G. 2006, *Integracyjne kształcenie niepełnosprawnych: sens i granice zmiany edukacyjnej*, PWN, Warszawa.
- Ustawa o systemie oświaty z dnia 21 września 1991 r. z późniejszymi zmianami.
- Wiszejko-Wierzbicka D. 2012, *Specjalne potrzeby ucznia czy szkoły? Przewodnik po edukacji włączającej pomocą w rozwijaniu kształcenia i uczestnictwa w życiu szkoły*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, nr III (4), s. 71–86.
- Wnioski ze sprawozdania: dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych i niepełnosprawni dorośli wciąż nie mają odpowiedniego dostępu do edukacji, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-761_pl.htm (dostęp 19.01.2017).

Adam Kubiak*

**„BIEDA (Z TĄ POLSKĄ)”.
PROSTACY I MIESZCZANIE: MODERNIZACYJNA
NATURALIZACJA I NORMALIZACJA
PERYFERYJNYCH NIERÓWNOŚCI¹**

**“TROUBLE (WITH POLAND)”.
MUGGINS AND BURGHERS:
MODERN NATURALIZATION AND STANDARDIZATION
OF PERIPHERAL INEQUALITIES**

Abstract

The paper presents the question of the urban narration in contemporary Poland interpreted as an anachronistic form of the naturalization and normalization of social and symbolic inequalities created after the transformations of 1989. That subject being one of the very important elements of the self-image of local, subordinated elites, while strongly present in journalism, remains also very problematic. Uncertainty over the role and shape of this class in Poland in a historical context was (and still is) fiercely contested. Where important elements of such controversies are its forms, from „lordship”, derived from gentry imaginations, through the politics and heritage of emancipation in the Polish Peoples’ Republic, and modern serious existential uncertainty associated with the decomposition of the traditional formulas „bourgeois” and „third state”. This paper offers a proposition for the reinterpretation of the contemporary „bourgeois tale” in the context of the „post-communist narration”, which, often seen as seemingly antagonistic, are, as the paper’s argument stands, closely connected elements of a modernization strategy reconstructing anachronistic peripheral inequality in new, globalized conditions.

Key words: inequalities, transformation, burghers, middle-class, social change, post-communism, narration

* Instytut Filozofii Uniwersytetu Rzeszowskiego, al. Rejtana 16c, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: adamkubiak@gmail.com

¹ Wczesne elementy tego tekstu były prezentowane na konferencji „Kultura wykluczenia? Wykluczenie społeczno-ekonomiczne” w Krakowie (listopad 2014), niektóre z nich były rozwijane w książce *Rzeczy mniejsze. Dysformia i fiasko: semi-peryferyjne formy kultury* (Kubiak 2015).

Wprowadzenie

Kwestia modernizacyjnego podporządkowania sytuacji, kiedy wysiłek modernizacyjny czy to własny, czy też inspirowany z zewnątrz staje się narzędziem dominacji, po znanych tekstach Klein (Klein 2008) czy Leszczyńskiego (Leszczyński 2013) można zasadniczo uznać za względnie dobrze rozpoznane terytorium badawcze. Interesującą interpretację tego zjawiska na podstawie (m. in.) teorii Pierre'a Bourdieu rozwija w Polsce np. Tomasz Zarycki (Zarycki 2008, 2009, 2010, 2014). W odniesieniu zaś do zagadnień *stricte* związanych z modernizacją i problemami półperyferyjności kraju i całego regionu, trudno nie wspomnieć – lista ta jest wysoce niekompletna i ma charakter wyłącznie przykładowy – o tekstach Jana Sowy (Sowa 2010, 2015) czy Andrzeja Ledera (Leder 2014), pracach Domańskich (Domański R.S. 1993, 2000; Domański H. 2000), Szukdlarka (2007) czy Anny Sosnowskiej (Sosnowska 2004).

W tym tekście chciałbym się wszakże skupić na nieco innym niż zazwyczaj (choć dotykanym np. przez Ledera) zjawisku „powrotu nowego” – modernizacji anachronizacyjnej w jej lokalnym wydaniu w aspektach związanych z narracjami „mieszkańskimi”. Zarazem jest to próba wyjścia zarówno poza standardowe instrumentarium postkolonialne (czy postzależnościowe), jak i instrumentarium związane z zakłębieniami „ponowoczesności”, choć niekoniecznie w stylu charakterystycznym dla Bruno Latoura (Latour 2010, 2011).

W dyskusji dotyczącej statusu półperyferyjnych regionów, włącznie z wątpliwościami zgłaszanymi co do samego tego terminu (Terlouw 1993), głównym punktem zainteresowania jest zazwyczaj relacja półperyferii do ich punktów odniesienia: centrów. To, skądinąd w pewnym sensie „naturalny”, wynikający z samego modelu centro-peryferyjnych relacji i teorii „systemów-światów” (Wallerstein 2007) sposób angażowania się w tę tematykę. Wszakże jego czytelnym problemem jest zarówno pomijanie głosów podporządkowanych, jak i samej (wbrew intencjom Wallersteina) dynamiki relacji centro-peryferyjnych (Zarycki 2009; Nowak 2011a). O ile skupienie się na samych wewnętrznych relacjach w obszarze półperyferyjnym może łatwo spowodować zagubienie kontekstu, w jakim te relacje funkcjonują (Zarycki 2013: 264), trudno się jednak oprzeć wrażeniu, że swoista „ucieczka w kontekst ogólny” bywa doskonałym sposobem poruszania tematów niespecjalnie dogodnych, szczególnie jeśli naruszyć mogą obraz własny grupy, której przedstawiciel podejmowałby próbę jej analizy (Zarycki 2009: 174, 177). Pod pewnymi względami można niekiedy odnieść wrażenie, że mamy tu do czynienia

ze zjawiskiem, jakie roboczo można określić jako „eskapiczną eksterioryzację”, które wydaje się jednak czymś daleko bardziej złożonym niżli po prostu np. strategię imitacji, zajmowania korzystnych podporządkowanych pozycji przez lokalne podporządkowane warstwy uprzywilejowane itd.

Z bogatego repertuaru zagadnień, jakie można napotkać w tym konkretnym półperyferyjnym *continuum*, na potrzeby tego tekstu pozwałam sobie wybrać wątek korespondujący z jego tytułem, choć oczywiście daleki od jego wyczerpania. Jest to problem związany z lokalnym imaginariem „klasy średniej” i „mieszczństwa”, tematów narracyjnych, które pod koniec roku 2014 ponownie stały się dość intensywnymi elementami dyskursu imaginacyjnego². Za jego osnowę pozwolę sobie wybrać narrację lokalnego wariantu „postkomunistyczności”. Sprzężenia między nimi wydają się bowiem daleko bardziej znaczące niżli się na ogół to dostrzega. Przy czym niekoniecznie najistotniejsze wydają się te akurat, którym poświęca się najwięcej miejsca.

W tym bardzo krótkim tekście siłą rzeczy zmuszony byłem pominąć wiele elementów uzupełniających wspomniany obraz. Od zasadniczego, strukturalnego chybienia wysiłku modernizacyjnego – „skok modernizacyjny” wykonywany był wszak w przestrzeń imaginowaną, która nie miała już większości swoich odniesień, widać to doskonale w stopniu oderwania od rzeczywistości, ekonomicznej, a jakże, apologetów tegoż – przez wskazywane m.in. przez Böröcza (Böröcz 2001, 2011, 2012) elementy „modernizacyjnej pułapki peryferyjności”, gdzie sama modernizacja uwikłana jest w odtworzenie podrzędności dawnych i wykreowanie nowych form jej podtrzymywania. Nie sposób też szerzej i dokładniej w tym miejscu opisać problematyki związanej z identyfikacją z zasadniczo obcą strukturą symboliczną („szlachecko-dworkową” z jednej, „mieszczańską” z drugiej strony), jakiej w wyniku zarówno wysiłków emancypacyjnych PRL, jak i nie mniejszych wysiłków (trudno je nazwać inaczej) deemancypacyjnych III RP ludność, m.in. Polski, została poddana. Pominąć tutaj także musiałem całą problematykę związaną z wielokrotnością przestrzeni półperyferyjnych, relacji wewnętrznych, w tym osobliwości związanych z peryferiami peryferii w kontekście polskim, który zawsze musi być konfrontowany (czy też

² Mam tu na myśli zarówno publikacje Andrzeja Ledera, jak i peregrynacje po Polsce np. Agaty Bielik-Robson, wywiady obojga, a także publicystykę tej ostatniej. Autorów poruszających się w tej przestrzeni „imaginacji mieszczańskiej” jest oczywiście znacznie więcej, stanowi ona wszak – o czym piszę dalej – względnie stabilny element wyobraźni i narracji modernizacyjnych w ciągu ostatniego ćwierćwiecza.

omawiany „w kontekście”) z pewnym mitohistorycznym *imaginarium* Rzeczypospolitej. Tekst ten należy zatem traktować wyłącznie w kategoriach zaproszenia do dyskusji.

Mieszczanin imaginowany

Kłopotliwą okolicznością związaną zarówno z „mieszczaństwem”, jak i z „klasą średnią”, rozumianymi wedle tradycji narracyjnej europejskich centrów – czyli jako stabilną ekonomicznie warstwą wyemancypowaną ze stanu trzeciego, mającą atrybuty pozwalające na dostęp do pola politycznego i symbolicznego, umożliwiające zachowanie i reprodukcję ich statusu – jest nieprzywiedlna, a w każdym razie umiarkowana stosowność tych kategorii do warunków lokalnych.

Miasta w historycznej Rzeczypospolitej, w epoce jej świetności są słabe i w takiej lub zgoła gorszej (w miastach prywatnych) kondycji politycznej pozostają. „Żywioł miejski” dla symbolicznego obrazu własnego „Polski” (jako pewnego *imaginarium*) jest zasadniczo obcy. Kwestia ta, obszernie podnoszona np. zarówno przez klasyków, takich jak Kula (1983) czy Małowist (2007), oraz badaczy młodszych, jak Anna Sosnowska (Sosnowska 2004) czy Jan Sowa (Sowa 2011, 2015), jako jeden z elementów niskiej pozycji w wymianie ekonomicznej i autodestruktywnego charakteru państwowości Rzeczypospolitej szlacheckiej, rzecz jasna, za każdym razem musi być zrelatywizowana – i nie dotyczy to tylko „epoki rozbiorów” – do konkretnego *miejsca i konkretnego czasu*. Sytuacja miast, ich status, w tym status ich mieszkańców etc. są, co oczywiste – zmienne. Ważniejsze wszakże wydaje się to, co stwierdzono przed chwilą: „miejskość” zasadniczo nie mieści się w *imaginarium* „polskim” eksploatującym (*vide* obrazy klasycznej eksplozji mitotwórstwa u Sienkiewicza i narodowych wieszczów) przede wszystkim „wiejskość”, wszakże – wiejskość *dworską*. Ten motyw współcześnie powraca choćby w imaginacjach neosarmackich zarówno kreowanych świadomie, jak i odwołujących się do symbolicznego „idiomu” (Bohuszewicz 2011). Problemy związane z faktycznym funkcjonowaniem i kreacją wizerunków miejskich (mieszczańskich) były także przedmiotem bardzo interesujących badań prowadzonych przez Pawła Kubickiego (Kubicki 2011, 2011a, 2016), zaś ich materialne formy przestrzenne szkicował w swojej *Wannie z kolumnadą* Filip Springer (Springer 2014).

Tę „próżnię miejską” wypełniają pospołu dwie, przenikające się zarówno w przestrzeni symbolicznej (szczególnie po roku 1945), jak

i ekonomicznej „klasy”: inteligencja, będąca specyficzną półperyferyjną warstwą społeczną charakterystyczną dla regionu (Zarycki 2008, Chałasiński 1946), oraz po marksowsku rozumiana warstwa pośrednia między wydziedziczonym proletariatem a mieszczaństwem właściwym, którego elitarny trzon stanowi burżuazja: drobnomieszczaństwo. O ile genezie inteligencji poświęcono bardzo wiele miejsca w literaturze i czasu na badania, co skądinąd jest zrozumiałe, gdyż badania te i czas ten należy traktować jako rodzaj inwestycji we własny kapitał symboliczny badaczy partycypujących w większości w niej, bądź też do tej partycypacji aspirujących, o tyle – w zasadzie poza literackim szyderstwem (z idiomatyczną *Dulską*), charakter drobnomieszczaństwa, które funkcjonowało jako mieszczaństwo *de facto* na tym terytorium, nie licząc opracowań takich jak *Moralność mieszczańska* Ossowskiej (Ossowska 1956), nie doczekało się zasadniczo bardziej systematycznego badania, które skupione byłoby na jego specyficznym, płynnym i trudnym w klarownym (a nie inwektywnym) charakterze definiowania. Skądinąd także wydaje się to zrozumiałe: niska pozycja symboliczna tej grupy, pomimo jej faktycznego znaczącego wpływu (niekoniecznie wprost widocznego) i realnej egzystencji (w odróżnieniu od dość problematycznych definicyjnie w lokalnym obszarze „mieszczan”) nie zachęcała do badań, często też – w przypadku, gdy ta właśnie grupa stanowiła rzeczywisty *genus* badaczy, ich inteligenckie aspiracje, szczególnie w postaci anty-drobnomieszczańskiego idiomu, choćby i literackiego, skutecznie do nich demotywowały. Nadto, jak przekonywająco wskazują np. Smoczyński i Zarycki (Smoczyński, Zarycki 2016), istotnym elementem kreowania wizerunku własnego, w tym wizerunków wzorcowych służących do konstruowania idealnej grupy odniesienia dla inteligencji, która w wymiarze społecznym przynajmniej częściowo winna się pokrywać z warstwą mieszczańską, pozostawała, i w pewnej mierze pozostaje tak rzeczywista, jak i wyobrażona warstwa szlachecka, element, który dodatkowo może zaburzać procesy kreowania *miejskości* jako kategorii organizacyjnej dla grup (i ich podgrup) konkurujących o hegemonię symboliczną, więc zdolność do definiowania, słowami Bourdieu: „zasad widzenia i podziału”. Kontrowersje i problemy związane z praktykami, w tym praktykami kreacji obrazów własnych silnie ambiwalentnych wobec idealnego, paternalistycznego obrazu inteligenta pośród relatywnie najmłodszych przedstawicieli tej grupy (inteligencji) podnosi np. Piotr Kulas (Kulas 2017).

Na obraz ten należy nałożyć jeszcze jedną warstwę, której Andrzej Leder poświęcił swoją *Prześnioną rewolucję*. Upadek międzywojennej

Rzeczypospolitej, a później jej restytucja w postaci PRL, wiąże się z radykalną zmianą społeczną. W miejsce drobnomieszczańskiego „żywołu” zarówno żydowskiego (na wschodzie i w centrum kraju), jak i niemieckiego (na zachodzie) wkracza chłopstwo oraz (co zasadniczo Leder pomija, skupiając się na innych wątkach) podrzędna część drobnomieszczaństwa mniej czy bardziej „polskiego” (tzn. definiująca się jako „polska” niezależnie od swojego faktycznego *genus* czy kulturowych związków). Ta znacząca zmiana społeczna, zmiana – trzeba dodać – głęboko ambiwalentna dla wszystkich zaangażowanych w nie stron (komunistów nie wyłączając), na co słusznie wskazuje Leder, miała fundamentalne znaczenie nie tylko dla samej struktury społecznej PRL (więc w konsekwencji także Polski po roku 1989), ale też repertuaru jej imaginarium.

Szkic powyższy, rzecz jasna, nie aspiruje w żaden sposób do kompletności. Jego celem jest próba zgrubnego rozrysowania „mapy”, po której przychodzi się poruszać, kiedy próbuje się analizować zaangażowane w przemiany transformacyjne i post-transformacyjne społeczności. Wydaje się istotne, by zaznaczyć też w tym miejscu, że nie ma on charakteru „historycznego” – w tym sensie, że jakąś konkretną „historię” (uwzględniając ideologiczny status „historii” jako takiej) traktuje jako materiał „dowodowy”. Jedną z dość naturalnie nasuwających się kategorii, i ta właśnie „naturalność” winna wzmacniać pewien typ refleksyjnej czujności, przy omawianiu tego typu zagadnień jest, rzecz jasna, braudelowskie „długie trwanie”, które zasadniczo należy już traktować niekiedy raczej jako pewien typ *idiomu* niżli kategorię *stricte* teoretyczną. Przynajmniej w tym i podobnych obszarach silnie uwikłanych w procesy identyfikacji grupowych. Stwierdzenie, że dowolna kategoria, np. teoretyczna (niekoniecznie „wyrwana z kontekstu”, gdyż sam ten „kontekst” może i często bywa już ideologiczny) może być narzędziem typowo ideologicznym, jest mało odkrywcze, niemniej warto o nim pamiętać³.

³ „Długie trwanie” w ciągu ostatniego półwiecza w pewien sposób stało się kategorią właśnie *idiomatyczną*, przynależną raczej do sfery określanej przez Pierra Bourdieu jako *doxa* – tu w kontekście humanistycznej czy humanistyczno-społecznej „teoretycznej *doxy*”. I nie chodzi tu o to, że jest to kategoria „nadużywana”, lecz raczej *jak* używana, gdyż nawet w bardzo krytycznych i uważnych tekstach ulega ona swoistej „teoretycznej naturalizacji”; staje się niebezpiecznie „przezroczysta” („oczywista”). Nadto – nader łatwo z kategorii opisowej może stawać się ona kategorią normatywną racjonalizującą (i naturalizującą poprzez ich „historyzującą”) podziały społeczne, kuszając do opisywania np. „obiektywnych niemożliwości”.

„Postkomunizm” i wyzwolenie do nierówności

Zarówno aksjologicznym, jak i narracyjnym⁴ problemem dla aktualnych przedstawicieli elit, w tym najszybciej tych jej przedstawicieli, którzy czują się w jakiś sposób zobowiązani do niejakiej odpowiedzialności za stan, w jakim znalazła się mniej szczęśliwa część współmieszkańców tego terytorium (bądź przynajmniej jego wyjaśniania), jest *założona nierówność* i *potrzeba nierówności* leżące u podstaw samego procesu transformacyjnego. Narracja „warstwy średniej” silnie obecna w publicystyce np. „ResPubliki” w latach 90. ub.w. (podobnie jak w „Gazecie Wyborczej”, „Polityce” czy ówczesnych „Rzeczpospolitej” i „Wprost” mających całkiem odmienny status od aktualnego, by wymienić tylko stosunkowo najważniejsze czasopisma, które można uznać za „główny nurt” – więc kształtujące oficjalny, legitymizowany obraz wizerunków grupowych) *implicite* zakładała wytworzenie nierówności, które, rzecz jasna, o ile miały pozostać elementem stabilizującym polityczną dojrzałość (stabilność, etc.) kreowanych elit, musiały zostać poddane naturalizacji. To oczywiste, że w tejże narracji przykra okoliczność, iż warunkiem istnienia „klasy średniej” (zidentyfikowanej narracyjnie z „mieszczactwem”) jest przesunięcie znacznej części populacji do stanu „warstw niższych”, nie była specjalnie, szczególnie w okresie wczesnym (lata 90. i pierwsza dekada XXI w.) podnoszona.

⁴ Termin „problem narracyjny” odwołuje się rzecz jasna do klasycznych przecież prac Paula Ricoeura (Ricoeur 2008), takich jak *Czas i opowieść*, czy intuicji Foucaulta (Foucault 1977) z *Archeologii wiedzy* i analiz Bourdieu (Bourdieu 2007) ze *Szkieł z teorii praktyki*, zatem przestrzeni lektur już tak samo kanonicznych, jak „szkolnych” (w tym sensie, że „podstawowych”). Pisząc o „problemie”, i to „narracyjnym”, mam na myśli zasadnicze pęknięcia w *fabule* wywołujące (a w każdym razie mogące wywołać) niewygodną okoliczność zamiany ról, znalezienia się poza polem goffmanowskiej *sytuacji* regulowanej przez wzajemne negocjacje statusów, czy też szkicowanych przez Bourdieu reguł wyznaczanych przez habitusy i praktyki – tutaj sytuacji „odpowiedniego opowiadania” (tej konkretnej „gry w opowiadanie”). Wszakże nie w ten sposób, że coś staje się nagle „niezrozumiałe”, lecz jak najbardziej będąc zrozumiałym – właśnie dlatego *lamie* wspomniane wyżej zasady. Inaczej rzecz ujmując, w miejsce „naturalnego podziału” języków (zaś szerzej: habitusów) ujawnia się wspólnota, której *nie powinno być*. Efektem tego jest rodzaj narracyjnej „kafkologii”, podporządkowani wydają z siebie „niezrozumiałe dźwięki” (które nie są ani uprzywilejowanym językiem, ani nawet *mową*), które dlatego są niezrozumiałe, gdyż są właśnie doskonale zrozumiałe. Niezrozumiałość nie jest tu problemem „obcego języka” albo „obcych dźwięków”, lecz tego, że podporządkowani przemawiają własną mową narratora, którą ten (m.in. w wyniku i jako koszt awansu) „porzucił” lub „zapomniał”. *Fabula* załamuje się, „pęka” ze względu na podważenie legitymizacji narratora do opowiadania, co skądinąd prowadzi do konstatacji słabości tegoż uprzywilejowania, jego legitymizacji i siły (tak przez podporządkowanych, jak i jako elementu wizerunku własnego).

W tym zestawieniu brakuje oczywiście elementów „heretyckich” (w takim rozumieniu tego terminu, jakie stosował Bourdieu) kontestujących na różne sposoby treści dyskursu oficjalnego. Mam tu na myśli zarówno tygodnik „Nie” (z jego otwarcie kontestacyjną linią programową), który stanowi element wyjątkowo stały na przestrzeni ostatnich 25 lat, jak i daleko bardziej efemeryczne wydawnictwa (epizodycznie funkcjonujące „Życie” czy „Tygodnik Solidarność”), a także różne odmiany prasy i wydawnictw „ortodoksyjnie heterodoksyjnych”, tzn. organizujących swój wizerunek wokół „dokładniejszej”, „lepszego” ortodoksji (Kubiak 2013). Trywialnym przykładem są np. głosiciele „prawdziwego” resp. „ortodoksyjnego” kapitalizmu w odróżnieniu od „socjalizmu” – ikoniczną postacią tego typu ruchów są z jednej strony Leszek Balcerowicz, z drugiej np. Janusz Korwin-Mikke – zwykle związani z prawicową orientacją polityczną i społeczną, silnie również związani z polityczną (w sensie praktyk) i ideologiczną pozycją i rolą Kościoła katolickiego (np. „Frona”, ale też np. „Gość Niedzielny” itp.). Obraz ten dopełniają wydawnictwa określane zbiorowo jako „tabloidy”, często instrumentalnie zorientowane prawicowo-konserwatywnie (np. „Fakt”, „Super Express”). Nie sposób też nie wspomnieć o roli portali internetowych będących czy to wprost elementem korporacji wydawniczej (z funkcjonujących i widocznych do dziś: onet.pl, gazeta.pl, wp.pl) bądź też będących inicjatywami mniej zorganizowanymi kapitałowo (np. wykop.pl) i stanowiącymi zróżnicowany kanał ekspresji heterodoksyjnych treści, w tym treści „ortodoksyjnie heterodoksyjnych”.

Przyjawszy szkicowaną tu perspektywę, za każdym razem, gdy spotykamy się z dyskursem „patologii transformacji” (Dunn 2008; Kuroń 2010; Ost 2007), należy pamiętać, że ta „patologiczność” była jej immanentną, założoną częścią: radykalnie rzecz ujmując, *sama była tą transformacją*. Konsekwentnie – podobnej „natury” są elementy struktury społecznej i symbolicznych sieci tę konstrukcję podtrzymujące. „Idiotyzm życia wiejskiego” szkicowany przez Marksa jako element *stricte* reakcyjny, łatwo zmienia się w tej konfiguracji w „idiotyzm życia miejskiego”. Miasto, jakie w klasycznych teoriach rozwoju (także teoriach rewolucji) jest uprzywilejowanym węzłem akumulacji kapitałów i ich wymiany, w postaci półperyferyjnej anachronizującej modernizacji staje się formą wielkoskalowego folwarku *a rebours* (Leder 2014). Zatem *de facto* obszarami demodernizacji raczej niżli modernizacji, a modernizacji o tyle, o ile jest ona elementem instrumentalnego podporządkowania aktualnemu hegemonowi i jego lokalnej delegacji.

W tym sensie wspomnianą imaginację „klasy średniej” (i „mieszczanstwa”) wraz z całym jej stabilizującym (więc *naturaliter* konserwatywnym, zorientowanym na utrwalanie podziałów) bagażem należy

raczej traktować w lokalnym kontekście (który wszakże nie wyklucza kontekstów mniej lokalnych) jako jedną z narracji naturalizacyjnych dla nierówności społecznych, nie zaś jako narrację emancypacyjną *per se*.

W takiej (zawężonej na potrzeby tego tekstu) perspektywie narrację „postkomunizmu”, którą np. Mirosława Grabowska (Grabowska 2003) wskazała jako fundamentalny element podziałów społecznych i politycznych funkcjonujących po roku 1989, natomiast autorzy tacy, jak np. Jadwiga Staniszkis, uznali wręcz za matryce patologii transformacyjnych (Staniszkis 2000, 2005), można potraktować jako element dopełniający strategię naturalizacyjną. Różnica między tymi wybranymi autorami leży oczywiście w tym, że Grabowska starała się ilustrować, przynajmniej retorycznie istniejący, jawny podział polityczny, który współcześnie uznaje się za nieaktualny (dyskusja z tym stanowiskiem wykracza znacząco poza ramy tego tekstu), gdy Staniszkis używała tej kategorii raczej normatywnie, zaś w praktyce zarówno retoryki, jak i działań politycznych znacznej części identyfikujących się jako „antykomunistyczne” grup, dystynkcia ta przybrała postać ontologiczną (gdzie „genetyczny patriotyzm” jest jedną z możliwych form jej egzemplifikacji).

Jak wskazywał Michał Buchowski (Buchowski 2006), po roku 1989 szereg dystynkcji, dyskursywnie obecnych już wcześniej (miejskość – wiejskość, elitarność – obskurantyzm, aktywność – pasywność, kreatywność – odtwórczość etc.) przybrała *stricte* orientalizacyjne formy, gdzie przedmiotem orientalizacji, kreowanym *Innym*, stali się „przegranii w transformacji”. Wraz z kategorią *homo sovieticus*, spopularyzowaną m.in. przez Józefa Tischnera, dystynkcje te, które – jak wskazywali w znanym tekście-manifeście Wacquant i Bourdieu (Wacquant, Bourdieu 2001) – mają charakter globalny, stanowią udatne narzędzie znaturalizowania wykreowanych „na nowo” podziałów społecznych. „Postkomunizm” należy tu, jak sądzę, traktować jako element symboliczny wzmacniający pozycję dominującego narratora i służący do oznaczania obiektów podrzędnych, w najsilniejszych wersjach – wskazywanych do likwidacji (typowymi, charakterystycznymi egzemplami tej narracji są np. „pegeery”, gdzie odniesieniem „podmiotowym” są, rzecz jasna, ich mieszkańcy, wspólnie z instytucją pełniący honor „reliktu PRL skazanego na zagładę”).

Rola tego elementu wydaje się o tyle znacząca, że – odkładając na moment jego elitarne użycia – pozwala na przekroczenie ambiwalentnej identyfikacji *Innego* – „nieudanego”, podrzędnego. Zważywszy, że podstawowa dowartościowana część rysowanej przez Buchowskiego orientalizacyjnej osi podziału zorganizowana jest wokół elitarniej, miejskiej (resp. imaginowanej jako „miejska”) identyfikacji, *ta właśnie identyfikacja dla znaczącej większości lokalnej populacji jest obca*. Ta obcość,

będąca choćby skutkiem zarówno historycznej słabej urbanizacji, znaczącego wyniszczenia populacji miejskiej podczas II wojny światowej i istotnych migracji tak w okresie PRL jak i po roku 1989, może być traktowana jako „tożsamość wyparta”, jak zdaje się czyni to Leder w swojej interpretacji. Sam fakt zamieszkiwania przestrzeni miejskiej bądź ogólniej: zurbanizowanej, nie czyni jej mieszkańców rzecz jasna „mieszczanami” ani tym bardziej „klasą średnią”⁵.

Uzus, jaki można czynić z „postkomunizmu”, pozwala ominąć albo przynajmniej częściowo zniwelować dyskomfort autodeprecjacji związanej ze wskazywanymi przez Buchowskiego dystynkcjami. Zidentyfikować się aspiracyjnie z elitami (bądź tym, co jest identyfikowane, niekoniecznie słusznie jako elity), jednocześnie zachowując ich (skądinąd dla odmiany słusznie, choć z racji samej tej kategorii jest to identyfikacja mylna) wrogi obraz. Wrogi, gdyż wszak przyjęcie dystynkcji języka tychże oznacza radykalną deprecjację własną.

Łatwo byłoby potraktować kategorię „postkomunistyczności” jako rodzaj ideologicznego „tematu zastępczego”. Rzecz w tym, żeby jednak tego nie czynić. W dość oczywisty i zarazem nieprzyjemny sposób „postkomunistyczność” jako taka *jest* oczywiście pewnego typu fundamentalnym problemem (choć niekoniecznie w tym wymiarze, który najczęściej prowokuje do używania tego terminu). Problemem zarówno w wymiarze emancypacyjnym – choćby w tym banalnym sensie, że współczesne elity (bądź grupy uznawane z sensem nie za elity) *nolens volens* są w znacznej mierze owocem awansów dokonanych w PRL, jak i w nie mniej banalnym wymiarze egzystencjalnym. Co skądinąd jest doskonałym powodem, by od tegoż dziedzictwa stanowiącego symboliczny „bagaż niewłaściwy” się odcinać bądź je negocjować. Choć istnieje pokusa, by użyć tu terminu „wyparcie”, wydaje się on mało stosowny. Jest to bowiem proces odbywający się ze sporym udziałem „świadomości”, której to emanacją instytucjonalną jest choćby IPN czy stała polityka państwa (niezależnie zresztą od aktualnie rządzącej partii, nie wyłączając definicyjnych „postkomunistów”, czyli SLD) oparta na sukcesywnym i konsekwentnym umieszczaniu PRL w polu negatywnej aksjologii aż do wprost negacji egzystencjalnej („pseudopaństwo”, „kondominium” etc.).

Wspomniany problem egzystencjalny oznacza po prostu tyle, że z trywialnych racji historycznych cała przestrzeń kraju jest „postkomu-

⁵ W tym kontekście lederowska (Leder 2014) interpretacja ruchów miejskich (miejskiego aktywizmu) jako formy „mieszkańskiej podmiotowości” wydaje się dość problematyczna. „Odzyskanie miasta” wszak zakłada, że coś uprzednio zostało utracone, gdy, niezależnie od swojej retoryki, ruchy miejskie nie „odzyskują” miast, przeciwnie: usiłują je dopiero „zdobyć”.

nistyczna” po prostu. Wszakże, co wydaje się daleko ważniejsze, „podział postkomunistyczny” rewelowany np. przez Grabowską w obszarze retoryki i organizacji politycznej, stanowi element stałego instrumentarium narracyjnego zarówno – używając upraszczającej dystynkcji – „tradycyjnej prawicy”, jak i „postępowych liberałów”, gdzie sama ta dystynkcja wydaje się mocno problematyczna (Kubiak 2015), i raczej należałoby ją traktować jako jedno z narzędzi do wytwarzania *różnicy*.

W pewnej mierze fundamentalnym problemem (a w każdym razie jednym z takich problemów) pólperyferii i ogólniej – warunków zbiorowej transgresji związanej z transmisją podrzędności (zmiana hegemonów, rekonstrukcja imaginariów etc.), którą szkicował w klasycznym już tekście Kiossev (Kiossev 1999, NA) jako brak dostatecznego oddalenia od centrów (i niemożliwość zdystansowania się wobec nich), jest właśnie niedostatek *różnicy*. Przy czym zarówno jest to niedostatek zewnętrzny (brak możliwości zróżnicowania wobec centrów), jak i wewnętrzny. Ten ostatni, szczególnie w kontekście ujmowanym przez Andrzeja Ledera, wydaje się jednym z kluczowych problemów z *różnicą* właśnie. Problemów ujawniających zazwyczaj „symptomatycznie” jako kompulsywna potrzeba oznaczania („postkomunizm” wydaje się jedną z takich kategorii będących „znakiem” wytwarzającym *różnicę*), jak i równie kompulsywna potrzeba i jednocześnie frustrująca niemożność usuwania znaków łączących.

Przykładem takiego „znaku łączącego” jest choćby obsesyjna potrzeba burzenia pomników, rekonstrukcji ulic (także ich nazw), aż do postulatów destrukcji całych sfer miejskich. Warszawski Pałac Kultury, który jako element krajobrazu miejskiego nie jest po prostu „budynkiem”, nasuwa się tu jako przykład dość oczywisty i „klasyczny”. Wspomnianą potrzebę wraz z frustrującą *niemożnością* jej wypełnienia, wywołującą kolejne *passages les actes* prób destrukcji traktować można, jak sądzę, właśnie jako „znaki łączące”. Przykładem, dość typowym, są choćby powtarzające się próby wymuszenia na mieszkańcach jakiejś ulicy zmianę jej nazwy na „właściwą” pomimo ich oporu, gdzie próby stają się coraz bardziej natarczywe, im opór jest silniejszy, w braku sukcesów zaś wysiłek ten przekierowany zostaje na *wynalezienie* przestrzeni wymagającej nowego oznaczenia, czego trywialnym przykładem są zarówno niezliczone pomniki Jana Pawła II, jak i w podobny sposób rozmnażające się pomniki, place, ulice imienia „żołnierzy wyklętych”. Opór, zwykle motywowany praktycznie (instrumentalnie) jako np. niedogodności związane z wymianą dokumentów, ma również swoje inne niżli pragmatycznie reprezentowane źródła (gdyż język akcentujący pragmatykę cechuje się iluzją „bezinteresowności” bądź „neutralności”,

maskuje zatem interesowność aktorów, w tym ich np. „interes symboliczny”). W tym sensie rozpoznanie, jakiego dokonują np. aktywiści „dekomunizacji”, wykrywając w tychże mieszkańcach „postkomunistyczną zależność” (bądź identyfikujących ich jako „postkomunistyczne residua”), jest jak najbardziej trafne. Wszak to właśnie „postkomunistyczne residuum” jest częścią ich prywatnych historii, elementem zbiorowej i indywidualnej tożsamości. Opór zatem, jaki stawiają, jest „co do istoty postkomunistyczny”, zaś pragmatyczny język, jakim się posługują, stanowi oczywiście rodzaj mistyfikacji, ukrywający z kolei ich trafne rozpoznanie zasadniczej intencji „dekomunizatorów” związanej nie tyle z „dekomunizacją ulicy”, co „dekomunizacją” ich samych. Tzn. *likwidacją* ich samych jako posiadaczy pewnej „postkomunistycznej” przeszłości/tożsamości. W tej mierze pozornie trywialną, choć symbolicznie znaczącą „zmianę nazwy” należy traktować jako formę symbolicznego, niekiedy zaś całkiem niesymbolicznego, przymusowego wysiedlenia i niejednokroć wywłaszczenia.

Wszakże niezależnie od sukcesu (bądź porażki) – sam proces oznaczania jest już *frustrujący*. Każde oznaczanie, każda „naprawa” oznaczenia ponownie przywiązuje do tego, co tymże oznaczaniem miało zostać przekroczone, odcięte czy wyeliminowane. W tym sensie jest to właśnie działalność „obsesyjna”⁶ – w perspektywie wytwarzania *poskomunistycznej różnicy* zaś, czynność bezustannie przywracająca tę właśnie przekraczaną, odsuwaną czy przewycięzaną „postkomunistyczność”.

Narracja „postkomunistyczności” zarówno jako „opowieść”, jak i aktywność nieuchronnie frustrująca stwarza ten problem, że „rządzi” nią pewna „logika rewolucji”, gdzie rzecz jasna, parafrazując powszechnie znane stwierdzenie: „walka nasila się wraz z postępami rewolucji”. W tym sensie „postkomunistyczność” nie może służyć za narzędzie stabilizacji.

Z tego względu restauracja narracji „mieszczańskiej”, którą to w pewnej mierze, w odniesieniu do inicjatyw z lat 2010–2015 można traktować jako ideologiczną odpowiedź na próbę przywracania „świadomości chłopskiej”⁷, można również interpretować jako usiłowanie usta-

⁶ Która dość łatwo może zostać ujęta jako opisywane przez LaCaprę (LaCapra 2011) „odreagowanie” (*acting out*). Wszakże w tym konkretnym kontekście postulowane *przepracowanie* (*working out*) jest niemożliwe, a w każdym razie niewykonalne bądź niemal niewykonalne, ze względu na zależności, jakim podlegają uczestnicy tego procesu. Zależności, których nie mogą kontrolować, panować nad nimi czy choćby odnosić się w sposób krytyczny do nich, oczywiście (choć mogą próbować wytwarzać złudzenie, że mają nad nimi jakąś np. kontrolę). Mam tu na myśli zależności zarówno od aktualnej konfiguracji hegemonów, jak i związanego z nimi „kapitału ideologicznego”.

⁷ Najważniejsze, z przyczyn narracyjnych, wydają się tu publikacje niekoniecznie „profesjonalne” bądź „naukowe”. Egzemplaryczny jest np. tekst Arkadiusza Pacholskie-

bilizowania własnego uprzywilejowania. A w każdym razie – jeśli brak mniej czy bardziej realistycznie odczuwalnych oznak: pozorów tegoż – i zarazem ustabilizowania wytworzonych nowych (bądź przywróconych) podziałów społecznych. Byłaby to być może interpretacja nie tak odległa od intuicji Tomasza Zaryckiego (Zarycki 2015) wskazującego, w kontekście narracji hegemonii symbolicznej inteligencji, możliwość takiego odczytania książki Andrzeja Ledera, gdzie „emancypacyjne dowartościowanie” mających zyskać „niezafałszowaną świadomość” mieszczan aspiracyjnych (więc *de facto*: nierzeczywistych) byłoby usiłowaniem zabezpieczenia własnej, hegemonicznej pozycji przedstawicieli inteligentnych elit.

Wspomniana narracja o „świadomości chłopskiej” prowadziła bowiem niebezpiecznie w sferę egalitaryzacji (negując *de facto* zróżnicowania, jakie stały się częścią kreowanych *ad hoc* tożsamości uzasadniających istniejące podziały), gdzie trywialnym przykładem jest np. podział na „warszawiaków” i „słoiki” mający wiele cech *różnicy* wynalezionej. Dla takiej stabilizacji „postkomunistyczność” ma walor wyłącznie negatywny, i to w sensie heglowskiej „złej negatywności” – może służyć jako narzędzie do wytwarzania *zróżnicowania*, wszakże jest to proces o dynamice infinitywnej, w praktyce zaś destruujący możliwość ustabilizowania społecznych pozycji (zdobytych czy ustanowionych, mniejsza o to, czy faktycznie czy iluzorycznie). W tym sensie: „postkomunistyczność” bezustannie wymusza „rewolucję” uniemożliwiając w praktyce skuteczne i względnie trwałe ustanawianie pozycji poszczególnych grup względem siebie, co czyni relacje między ich przedstawicielami silnie podatnymi na znaczną dozę arbitralności.

Anachronizujące fantazje mieszczańskie

Ożywienie narracji „mieszczańskiej” w takiej formie, w jakiej obecna była w publicystyce, poniekąd także w książce Ledera, przynajmniej w jej części, wyraźniej jest to widoczne w odpowiedzi na recenzję Pospiszyla (Leder 2014)) właśnie w tym momencie, stosunkowo krótko po chwilowej obecności narracji „chłopskiej” w mediach, jakie można uznać za „nurt główny”, wydaje się nieprzypadkowa. Nie oznacza to oczywiście, że narracja ta była nieobecna wcześniej (była stałym

go (Pacholski 2012), *Jak Polak zabił Polaka, czyli niewolnictwo po polsku*, czy wywiad Adama Leszczyńskiego (Leszczyński 2013a) *Chłopi swoich panów*. Obszerne partie *Fantomatycznego ciała króla* Jana Sowy (Sowa 2010) są również poświęcone temu zagadnieniu (choć w innym zakresie historycznym), lecz ich oddźwięk, siłą rzeczy, jest daleko mniejszy.

elementem narracji „trzeciego stanu” obecnych w publicystyce Marka Króla i redagowanej przezeń „ResPubliki Nowej”, miała też swoje formy popularne jako „warstwa średnia” i popkulturowe choćby w krajowych serialach). Nie sugeruję również, że jest to odpowiedź „intencjonalna” w tym sensie, że miałyby być już przemyślaną ideologiczną kontrpropozycją. Niemniej konfiguracja ta ma charakter tych właśnie „przypadków”, które w pewnej „logice historycznej” (odwołując się do pojęcia, jakim operuje Leder) są właśnie „nieprzypadkowe”. W podobny sposób „nieprzypadkowe” (bądź „nie do końca przypadkowe”) wydają się elementy groteskowej, mimowiednej „demaskacji”, gdy równolegle do wizyty Agaty Bielik-Robson w Poznaniu (którego „solidna mieszczańskość” jest istotnym elementem konstrukcji wizerunku własnego) poświęconej mieszczańskim tradycjom miasta właśnie i nobilitującym uczestników jako „mieszczan”, poznańscy radni ujawnili całkiem „niemieszczańskie”, wedle wizerunku afirmowanego np. przez Bielik-Robson, inklinacje i zainteresowania.

O ile istotnym elementem (widocznym wyraźnie w przywołanym tekście Pacholskiego) „narracji chłopskiej” jest element egalitarny, niwelujący *zróżnicowanie* (traktujący je jako element „urojony”), zaś *różnicę* definiujący jako *opór i krzywdę* (ze strony posiadaczy ziemskich, szlachty, ogólniej: „panów”), o tyle w „narracji mieszczańskiej” mamy do czynienia z niekoniecznie jawnie i czytelnie deklarowanym wątkiem antyegalitarnym. Jako imaginowany „stan trzeci” znajduje się ono („mieszczaństwo”) *pomiędzy stanami*, aby być stabilizatorem (np. politycznym), rzecz jasna, potrzebuje ono elementów antagonistycznych na zewnątrz siebie (które przy okazji pozwolą ukryć własny, wewnętrzny antagonizm w obrębie samej klasy). I w tym sensie „klasowość”, w tym klasowość możliwie najwyraźniejsza i najbardziej stabilna (więc najlepiej, gdy znaturalizowana) jest, jeśli się można tak wyrazić, „warunkiem możliwości” dla mieszczaństwa *per se*. W tym momencie kwestia, dlaczego same „narracje mieszczańskie”, w ogóle potrzebę ich wyrażania, kreowania fantazji mieszczańskich, pozwałam sobie traktować jako emblematy wtórnej naturalizacji nierówności, wydaje się chyba dość czytelna.

Wspomnianą „narrację mieszczańską” określam jako „fantazję” nie tylko z tej przyczyny, że ani wypowiadający ją, ani też włączający ją w sposób bierny w wizerunek własny nie bardzo są „mieszczanami” w sensie, w jakim się tym terminem posługują (skądinąd mającym silne cechy anachroniczne). Daleko trafniejszą identyfikacją wydaje się właśnie drobnomieszczaństwo z charakterystycznym dlań instrumentarium myśli i zakresem horyzontów. Także dlatego, że sama ta fantazja ma pewną cechę „histeryczną”: jest nieadekwatna. Dyskurs „trzeciego stanu”, „mieszczaństwa” czy „klasy średniej” – te terminy fluktuowały na przestrzeni

ostatniego ćwierćwiecza w sposób dość wymienny, zaś szkicowana tu restauracja dodatkowo pogłębiła to zamieszanie – w sytuacji aktualnej, związanej z tą konkretną konfiguracją hegemonii, w jakich Polska (i nie tylko Polska) uczestniczy czy też jest ich działaniu poddana, jest zwy- czajnie pozbawiony sensu. I w tej mierze spełnia rolę osobliwego modernizacyjnego anachronizmu.

Oprócz tak symbolicznych, jak i niesymbolicznych korzyści związa- nych z mieszczańską fantazją ten właśnie mieszczański modernizacyjny anachronizm, narracja pozornie nobilitująca współczesny para-proletariat (który identyfikowany jest także jako tzw. „prekariat”) mniej więcej miejski, *de facto* – jak sądzę – z niezłym powodzeniem ukrywa także inny anachronizm. Anachronizm wiejsko-miejskich latyfundiów, mających zarówno charakter półpaństwowo, związany z dystrybucją kapitałów zależną od lokalnych centrów władzy, jak i bardziej prywatnych, które wszakże od tychże centrów nigdy nie są całkowicie odłączone czy niezależne, rekreujących warunki podporządkowania zdecydowanie „przednowoczesne” w całkiem nowoczesnych dekoracjach.

W tekście tym siłą rzeczy pewne elementy musiały zostać pominięte. Np. rola, jaką odgrywa fantazja „sarmacka” czy też kwestie związane z dwuznaczną i kłopotliwą idiomatyką „długiego trwania”, zaledwie tu sygnalizowane. Zupełnie też nie poruszam innej sprawy, czyli „funda- mentalności nostalgii kresowej” (Skórczewski 2013: 447) dla „tożsamości” polskiej, co jest jeszcze inną fantasmagorią, w znacznej mierze literacką, a profesjonalnie: literaturoznawczą. Z podobnych względów szkicowa zaledwie propozycja dekonstrukcji „postkomunizmu” pozostać musiała tutaj tylko szkicem i tylko propozycją.

Zgrubnie opisywana tu specyfika tego fragmentu polskiej „biedy” i związanej z nią struktury wyobrażeń m.in. „mieszczańskich” oczywiście nie wyczerpuje tego zagadnienia. Ze względu na to, że w znacznej części jest to zaplecze formacyjne bądź też sposób, w jaki kreowane były (są) wizerunki własne badaczy, może być to przy tym temat kłopotliwy – badaczy należących wszak do przedstawicieli tej, słowami Bourdieu, „podporządkowanej warstwy uprzywilejowanej”, którzy zarazem uwikłani są zarówno w osobliwą „dialektykę postkomunistyczności”, jak i umiesz- czani (bądź sami się umieszczają) w przestrzeni bliższej czy to „dworkom” (w jednym z typów wyobraźni) czy też „miastom” (w innym). Skiero- wanie zapału dekonstrukcyjnego na siebie jest wszak zajęciem umiar- kowanie komfortowym. Tym mniej komfortowym, im wyraźniejsze stają się podziały wewnątrz tej grupy, wzrastające pod naciskiem „moder- nizacyjnym” antagonizmy wewnętrzne, uwikłanie w różnorakie zależności, zaś samo ich uprzywilejowanie (specyficzny status symboliczny i zwią-

zany z nim także kapitał) staje się coraz bardziej wątpliwe. Ta kwestia znów – zaledwie sygnalizowana w tym miejscu – być może winna się stać pewnym „punktem początku” do dokładniejszego przyjrzenia się „fantazmatycznej pracy” wykonywanej wokół (między innymi) „mieszczczości”.

Bibliografia

- Bohuszewicz P. 2011, *Pożytki z prawnicowego neosarmatyzmu. (Nie-prawnicowa) obrona Krzysztofa Koehlera* [w:] *Przeszłość we współczesnej narracji kulturowej. Studia i szkice kulturoznawcze*, red. P. Biliński, t. 1, Wyd. UJ, Kraków.
- Böröcz J. 2006, *Goodness Is Elsewhere: The Rule of European Difference*, „Comparative Studies in Society and History”, 48(1) styczeń, s. 110–138.
- Böröcz J. 2011, *European Integration: Global Strategy for Waning Powers*. „Perspectives on Europe”, 41(1) s. 35–39.
- Böröcz J. 2012, *Hungary in the European Union: „Catching Up”, Forever*, „Economic & Political Weekly”, XLVII(23) s. 22–25.
- Böröcz J., Kovács M. (red.) 2001, *Empire's New Clothes. Unveiling EU Enlargement*, Central European Review Ltd., UK (e-book).
- Bourdieu P. 2007, *Szkic teorii praktyki. Poprzedzony trzema studiami na temat etnologii Kabylów*, tł. W. Kroker, Wyd. Marek Derewiecki, Kęty.
- Bourdieu P., Wacquant L.J.D. 2001, *NeoLiberal NewSpeak: Notes on the new planetary vulgate*, „Radical Philosophy”, 105, s. 2–5
- Buchowski M. 2006, *The Specter of Orientalism in Europe: From Exotic Other to Stigmatized Brother*, „Anthropological Quarterly”, 79(3), s. 463–482.
- Chałasiński J. 1946, *Spoleczna genealogia inteligencji polskiej*, Czytelnik, Warszawa.
- Domański H. 2000, *Hierarchie i bariery społecznego awansu w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Domański R.S. 1993, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Domański R.S. 2000, *Kapitał ludzki, podział pracy i konkurencyjność*, „Gospodarka Narodowa”, nr 7–8.
- Dunn E. 2008, *Prywatyzując Polskę. O bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy*, tł. P. Sadura, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Foucault M. 1977, *Archeologia wiedzy*, tł. A. Siemek, PIW, Warszawa.
- Grabowska M. 2003, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kiossef A. 1999, *Notes on the Self-colonising Cultures* [w:] B. Pejic, D. Elliot (red.) *After the Wall. Art and Culture in post-Communist Europe*, Stockholm, http://www.kultura.bg/media/my_html/biblioteka/bgvntgrd/e_ak.htm (dostęp 20.05.2017).
- Kiossev A. (NA), *Self-Colonizing Metaphor*, <http://monumenttotransformation.org/atlas-of-transformation/html/s/self-colonization/the-self-colonizing-metaphor-alexander-kiossev.html> (dostęp 20.05.2017).
- Klein N. 2008, *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa.
- Kubiak A. 2013, *W drodze do „widmowej ortodoksji”. Wewnętrzność i zewnętrznosc herezji wobec ortodoksyjności*, „The Polish Journal of The Arts and Culture”, numer specjalny: *Czy herezje sa twórcze*, t. 1 5(2), s. 37–47.

- Kubiak A. 2015, *Rzeczy mniejsze. Dysformia i fiasko: semi-peryferyjne formy kultury*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Kubicki P. 2011, *Nowi mieszczenie w nowej Polsce*, Instytut Obywatelski, Kraków.
- Kubicki P. 2011a, *Nowi mieszczenie – nowi aktorzy na miejskiej scenie*, „Przegląd Socjologiczny” 60(2–3), s. 203–227.
- Kubicki P. 2016, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Nomos, Kraków.
- Kula W. 1983, *Historia, zacofanie, rozwój*, Spółdzielnia Wydawnicza Czytelnik, Warszawa.
- Kuroń J. 2010, *Nadzieja i rozczarowanie. Pisma polityczne 1989–2004*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- LaCapra D. 2001, *Writting history. Writting trauma*, JHU Press.
- Latour B. 2010, *Splatając na nowo to, co społeczne: wprowadzenie do teorii aktora-sieci*, tł. A. Derra, K. Abriszewski, Universitas, Kraków.
- Latour B. 2011, *Nigdy nie byliśmy nowoczesni. Studium z antropologii symetrycznej*, tł. M. Gdula, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Leder A. 2014, *Prześlona rewolucja*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Leder A. 2014a, *Sprawa doświadczeń, czyli odpowiedź Pospiszylowi i Sowie*, „Praktyka Teoretyczna”, 1(11), http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr11_2014_Socjologia_literatury/10.Leder.pdf (dostęp 10.01.2017).
- Leszczyński A. 2013, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943–1980*, wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN i Krytyka Polityczna, Warszawa.
- Leszczyński A. 2013a, *Chłopi swoich panów* (wywiad z Michałem Kropczyńskim), http://wyborcza.pl/alehistoria/1,134744,14840914,Chlopi_swoich_panow.html (dostęp 10.01.2017).
- Małowist M. 2007, *Wschód a Zachód Europy XIII–XVI wiek. Konfrontacja struktur społeczno-gospodarczych*, Warszawa.
- Nowak A.W. 2011, *Europejska nowoczesność i jej wyparte konstytuujące „zewnętrze”*, „Nowa Krytyka. Czasopismo filozoficzne”, nr 26/27.
- Nowak A.W. 2011a, *Trudna półperyferyjna modernosc*, https://www.academia.edu/3660915/TRUDNA_POLPERYFERYJNA_MODERNOSC (dostęp 10.01.2017).
- Ossowska M. 1956, *Moralność mieszczańska*, Zakład im. Ossolińskich we Wrocławiu, Wrocław.
- Ost D. 2007, *Kłęska Solidarności*, tł. H. Jankowska, Muza S.A., Warszawa 2007.
- Pacholski A. 2012, *Jak Polak zhanbil Polaka, czyli niewolnictwo po polsku*, http://wyborcza.pl/magazyn/1,127532,12346425,Jak_Polak_zhanbil_Polaka_czyli_niewolnictwo_po_polsku.html (dostęp 10.01.2017).
- Ricoeur P. 2008, *Czas i opowieść*, tł. M. Frankiewicz, J. Jakubowski, U. Zbrzeźniak, t. 1–3, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Skórczewski D. 2013, *Teoria – literatura – dyskurs. Pejzaż postkolonialny*, Wyd. KUL, Lublin.
- Smoczyński R., Zarycki T. 2016, *Totem inteligencji. Arystokracja, szlachta i ziemiaństwo w polskiej przestrzeni społecznej*, Scholar, Warszawa.
- Sosnowska A. 2004, *Zrozumieć zacofanie. Spory historyków o Europę Wschodnią (1947–1994)*, Wyd. Trio, Warszawa.
- Sowa J. 2011, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Universitas, Kraków.

- Sowa J. 2015, *Inna Rzeczpospolita jest możliwa! Widma przeszłości wizje przeszłości*, WAB, Warszawa.
- Springer F. 2013, *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, postłowie A. Stasiuk, Wyd. „Czarne”, Wołowiec.
- Staniszki J. 2000, *Postkomunistyczne państwo. W poszukiwaniu tożsamości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Staniszki J. 2001, *Postkomunizm. Próba opisu*, wyd. słowo/obraz terytoria, Gdańsk.
- Szkudlarek T. 2007, *Edukacja i konstruowanie społecznych nierówności* [w:] J. Klebaniuk (red.), *Fenomen nierówności społecznych*, ENETEIA, Wyd. Psychologii i Kultury, Warszawa.
- Terlow C.P. 1993, *The Elusive Semiperiphery: A Critical Examination of the Concept Semiperiphery*, „International Journal of Comparative Sociology”, marzec, nr 34, s. 87–102.
- Wallerstein I. 2007, *Analiza systemów-swiatów. Wprowadzenie*, tł. K. Gawlicz, M. Star-nawski, Wyd. Akademickie Dialog, Warszawa.
- Zarycki T. 2008, *Kapitał kulturowy. Inteligencja w Polsce i w Rosji*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zarycki T. 2009, *Ku socjologicznej analizie dyskursu elit peryferyjnych* [w:] M. Zahorska, E. Nasalska (red.), *Wartości, polityka, społeczeństwo*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 169–181.
- Zarycki T. 2010, *Peryferie: Nowe ujęcia relacji centro-peryferyjnych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zarycki T. 2014, *Ideologies of Eastness in Central and Eastern Europe*, Routledge, Londyn–NY.
- Zarycki T. 2015, *Napomnienia strażnika inteligenckich wartości. O Przeźnionej rewolucji Andrzeja Ledera jako manifeście inteligenckiej hegemonii*, „ResPublica” 2(220), <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/kontrLeder.pdf> (dostęp 20.05.2017).

Krzysztof Łabędź*

**DEMOKRACJA WEWNĄTRZZWIĄZKOWA
JAKO PRZEDMIOT OBRAD
KKP I KK NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”
W LATACH 1980–1981**

**INTRA-UNION DEMOCRACY AS A SUBJECT OF DEBATES OF
NATIONAL LIAISON COMMITTEE AND THE COORDINATING
COMMITTEE OF THE INDEPENDENT SELF-GOVERNING TRADE
UNIONS “SOLIDARITY” IN THE YEARS 1980–1981**

Abstract

In the article, against the background of normative assumptions about intra-union democracy, the difficulties in the implementation of these assumptions are presented, especially in operation of the management of the union, as well as its causes. Some of the fundamental problems faced during debates of the National Liaison Committee (later National Committee) in the years 1980–1981, i.e. related to the degree of openness of the debates and negotiations and the status of the union's press (the degree of subordination to the union's instances), observance of statutory regulations and resolutions in the situation imposing leaving them, progressive centralization of decision-making processes (including the special status of chairman), as well as real abilities of the influence of regional authorities and member masses on the decisions, the actual role of advisers and experts in decision-making, the lack of separation of powers (unity of the union authorities). The causes of these problems were complex – some of them resulted from the ongoing strength of political conflict, some of the characteristics of the existing, centralized system of governance in the state, other from the necessity of rapid and effective action, communication difficulties, lack of appropriate competences or, finally, personality predispositions of both members of the leadership, as well as the ordinary members of the union. As a result, throughout the period under consideration, despite a number of achievements in the implementation of democratic principles in the union, it became impossible to fully comply with them in the management's activity.

Key words: Independent Self-Governing Trade Unions “Solidarity”, intra-union democracy, National Liaison Committee – debates, problems with democracy

* Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Akademia Ignatianum w Krakowie, ul. Kopernika 26, 31-501 Kraków, adres e-mail: kswan@up.krakow.pl

Wprowadzenie

Konieczność oparcia działalności NSZZ „Solidarność” na zasadach demokracji była w zasadzie bezdyskusyjna, podobnie jak uczynienie demokratyzacji państwa jednym z głównych celów. Niemniej jednak związek od początku swojego istnienia zmagał się z problemami związanymi z realizacją zasad demokratycznych w swoim funkcjonowaniu. Znaczna część z nich wynikała z faktu mocnego scentralizowania władz państwowych wymuszającego prowadzenie najbardziej istotnych rozmów i negocjacji na szczeblu centralnym. Inne związane były z koniecznością podejmowania działań szybkich i efektywnych, co uniemożliwiało prowadzenie szerszych konsultacji i ograniczało do minimum skład ośrodków decyzyjnych, a ponadto w praktyce podjęte decyzje były najczęściej nieodwracalne (Karol Modzelewski stwierdził, że była to „sytuacja szybkiej wojny manewrowej”) (Friszke 2014: 583). Jeszcze inne wynikały z trudności związanych z przepływem informacji wewnątrz związku, a dotyczyło to przede wszystkim przekazu „z dołu do góry”, choć także przekaz w drugą stronę napotykał trudności. W dodatku część informacji, ze względów taktycznych czy z powodu wymogów negocjacji z władzami, musiała pozostać w tajemnicy. Zarysował się konflikt pomiędzy oczekiwaniami zakładającymi różne modele demokracji wewnątrzwiązkowej – z jednej strony demokracji o charakterze republikańskim, z silnymi elementami demokracji bezpośredniej i deliberacji, z drugiej – demokracji przedstawicielskiej, w radykalnej postaci przybierającej formę demokracji delegacyjnej (konflikt obejmujący stopień decentralizacji związku). Powodem kolejnych problemów było znaczne zróżnicowanie związku, różne interesy poszczególnych grup branżowych i zawodowych, dla których reprezentacji powstało ponad 140 sekcji branżowych i zawodowych tworzących często zagrożenie dla jednolitego działania całego związku. To tylko niektóre z przyczyn trudności z realizacją demokracji, a trzeba także pamiętać, że działo się to w sytuacji silnego konfliktu politycznego, co powodowało, że władza starała się wykorzystać wszelkie okazje do osłabienia „Solidarności”, w tym zróżnicowanie poglądów i interesów wewnątrz związku. Nie bez znaczenia był również stan kultury politycznej, która nie dostarczała wzorów zachowań o charakterze demokratycznym.

Jedne z pierwszych problemów były związane już z utworzeniem Krajowej Komisji Porozumiewawczej (KKP), o niezbyt jasnym statusie, gdyż opracowany wcześniej statut nie przewidywał innych władz niż regionalne. Następnie pojawiły się dalsze – m.in. silna pozycja charyzmatycznego przewodniczącego, wielokrotnie równoważąca autorytet KKP, praktyczna konieczność utworzenia węższego niż cała komisja

zespołu, który mógłby działać bardziej operatywnie, ale jednocześnie przejmowałby część kompetencji KKP, nierówna siła poszczególnych regionów mających równą reprezentację w KKP. Te i inne kwestie będą przedmiotem zainteresowania w niniejszym tekście. Zostanie podjęta próba odpowiedzi na zasadnicze pytanie, jakimi kwestiami związanymi z demokracją wewnątrzwiązkową zajmowała się KKP (potem Komisja Krajowa – KK), jakie poglądy dotyczące związanych z tym spraw były przedstawiane oraz jakie decyzje w tym zakresie podejmowano. Celem jest pokazanie trudności, jakie napotykał związek w dążeniu do realizacji zasad demokratycznych w swoim funkcjonowaniu, które, choć z różnym natężeniem, występowały w całym analizowanym okresie (co pozwala sądzić, że były ówczasie nierozwiązywalne). Jednocześnie w ten sposób można wskazać problemy wiążące się z funkcjonowaniem instytucji deklarującej dążenie do realizacji zasad demokratycznych w sytuacji ostrego konfliktu oraz w niedemokratycznym otoczeniu (obydwie te okoliczności mocno utrudniały demokrację związkową). Podstawowe źródła to stenogramy z obrad KK oraz dokumenty, które uchwalała.

Przed przejściem do przedstawienia wspomnianych kwestii konieczne jest określenie zakresu i desygnatów pojęcia „demokracja wewnątrzwiązkowa”, co zostanie przedstawione m.in. na podstawie pewnych elementów modelu demokracji Roberta Dahla oraz opracowania dotyczącego tych zagadnień powstałego w ramach „Solidarności”. Dahl stwierdził m.in., że podstawową zasadą demokracji jest uznanie wszystkich jako politycznie równych (traktowanie wszystkich członków stowarzyszenia, jakby byli równie wykwalifikowani do uczestnictwa w procesach decyzyjnych), a wśród kryteriów, jakie musi spełnić proces rządzenia stowarzyszeniami, żeby zapewnić wszystkim równe uprawnienia do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, wymienił następujące:

- rzeczywiste uczestnictwo – wszyscy muszą mieć równe możliwości przedstawienia swoich poglądów na dany temat;
- równe prawo głosu – każdy członek musi mieć równą i rzeczywistą możliwość głosowania, a głosy muszą być traktowane tak samo;
- oświecone rozumienie – każdy członek musi mieć równe i rzeczywiste możliwości poinformowania się o różnych możliwych decyzjach i ich konsekwencjach;
- nadzór nad podejmowanymi zadaniami – demokratyczny proces nie ulega zamknięciu, a decyzje mogą być zawsze zmieniane przez członków, jeśli będą tego chcieli;
- inkluzja dorosłych – wszyscy muszą dysponować pełnymi prawami, które wynikają z poprzednich kryteriów (Dahl 2000: 39).

Przechodząc do sposobu rozumienia demokracji w opracowaniu, które powstało na użytek „Solidarności”, można stwierdzić, że nie od-

biega od powyższego ujęcia, choć wymienionych w nim zasad demokracji jest więcej, a część z nich ma charakter raczej zobowiązań moralnych. Wśród zasad demokracji wewnątrzwiązkowej autorzy wymienili:

- równość wszystkich członków, równe prawo głosu oraz wypowiadania swoich poglądów niezależnie od ich treści;
- władza w związku ma charakter służebny i przedstawicielski – wybrani reprezentanci są nikim więcej niż upoważnionymi przedstawicielami, którzy w imieniu swych wyborców mają służyć całemu związkowi; mają obowiązek informowania o swoich działaniach i stosowania się do zdania członków związku;
- życie związkowe musi opierać się na jawności, członkowie muszą mieć możliwość wglądu we wszystkie działania podejmowane przez władze związku;
- związek działa zgodnie z zasadą solidarności, powszechna więź solidarności zapewnia związkowi jedność, podejmując decyzje we własnym interesie podejmuje się je także w interesie innych – stąd konieczność pozostawania w stałym kontakcie z innymi organizacjami związkowymi;
- członkowie związku są związani przyjętymi porozumieniami wzajemnymi (statut, uchwały itp.); nawet jeśli odstępstwo przynosi doraźne korzyści, prawo powinno być ponad wszystkimi (Białecki i in. 2010: 111–112).

Charakteryzując demokrację, warto jeszcze dodać, że jej realizacja jest kosztowna, procedury demokratyczne są czasochłonne, nie jest wolna od wewnętrznych sprzeczności, ograniczeń i paradoksów (zob. Schmitter, Karl 1995; Diamond 2005).

Z powyższego wynika, że do najważniejszych problemów demokracji wewnątrzwiązkowej należały kwestie związane z podejmowaniem decyzji, rodzajem ośrodków decyzyjnych, przebiegiem procesów decyzyjnych i sposobem zapewnienia wpływu członków związku na kształt decyzji. Zagwarantowanie równości, tak wyraźnie akcentowanej w obydwu przytoczonych wyżej ujęciach, okazało się niemożliwe już od początku działania, i to przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze, sposób utworzenia KKP zapewniał każdemu regionowi równą reprezentację, ale ponieważ regiony były silnie zróżnicowane pod względem liczby członków, głosy poszczególnych związkowców nie były sobie równoważne (to zostało zmienione dopiero w statucie przyjętym przez I Krajowy Zjazd Delegatów). Po drugie, w zasadzie w sposób konieczny (m.in. uwzględniając „naturalne” tendencje do oligarchizacji, ale także wymogi ówczesnej sytuacji) następowało scentralizowanie decyzji, konieczność ich szybkiego podejmowania przez wąskie niekiedy ośrodki władzy wykonawczej, bez praktycznych możliwości późniejszej zmiany.

Po trzecie, Lech Wałęsa miał w związku wyjątkową pozycję, dającą mu możliwości większego wpływu na decyzje niż w przypadku innych działaczy. Po czwarte, wielokrotnie sami działacze nie mieli dostatecznych kompetencji do podjęcia decyzji i musieli korzystać z opinii ekspertów, którzy w ten sposób zdobyli często krytykowany wpływ w procesach decyzyjnych. Te i podobne problemy były relatywnie często omawiane w trakcie posiedzeń KKP.

Stanowiska w dyskusjach dotyczących demokracji można przedstawić w postaci przeciwieństw – pomiędzy proponowanymi rozwiązaniami o charakterze demokratycznym a rozwiązaniami naruszającymi lub mogącymi naruszać zasady demokracji:

- jawność wszystkich posiedzeń i negocjacji – zachowanie niektórych spraw w tajemnicy; z jawnością wiąże się także problem przekazu informacji i statusu prasy związkowej;
- ścisłe trzymanie się zapisów statutowych i podjętych uchwał, nawet jeśli byłoby to niezgodne z interesami związku – możliwość odejścia od nich w pewnych wypadkach;
- pluralizm (federacyjność) w procesach decyzyjnych, w tym prowadzenie konsultacji z załogami – scentralizowanie procesów podejmowania decyzji (decyzje podejmowane przez niewielkie ośrodki decyzyjne, z pominięciem konsultacji, często uzasadniane koniecznością operatywności działań);
- podejmowanie decyzji wyłącznie przez upoważnionych działaczy związkowych, często niemających odpowiednich kompetencji – konieczność posiadania szerokiej wiedzy przy podejmowaniu decyzji, determinująca znaczną rolę doradców i ekspertów „wyręczających” ustanowionych decydentów;
- jednolitość władzy (ustawodawczej i wykonawczej, marginalizacja instytucji kontrolnych); w zasadzie brak miejsca dla zorganizowanej opozycji (opozycja faktycznie istniała, choć wydaje się, że miała przede wszystkim personalny charakter i skierowana była przeciwko Wałęsie i jego zwolennikom) – realizacja zasady podziału władzy na różnych płaszczyznach.

Poniżej uwaga zostanie zwrócona jedynie na niektóre z tych kwestii, a przede wszystkim podkreślone zostaną trudności związane z realizacją zasad demokratycznych. Nie oznacza to, że kwestionowane są silnie obecne w związku elementy demokracji, choćby takie, jak wymienione w *Sprawozdaniu KKP* – przeprowadzanie wyborów, przedstawicielski charakter i odwoływalność władz, swoboda krytyki i możliwość wyrażania opinii, konsultacje decyzji z organizacjami zakładowymi (*Sprawozdanie* 2011: 231).

Jawność życia wewnątrzwiązkowego i dostęp do informacji

Problem związany z jawnością życia wewnątrzwiązkowego obejmował przede wszystkim żądania ujawnienia przebiegu rozmów przedstawicieli „Solidarności” z władzami, m.in. w wyniku uczestnictwa wszystkich członków KKP w tych rozmowach, ale także ujawnienia przebiegu obrad KKP (m.in. poprzez umożliwienie obecności na posiedzeniach komisji dziennikarzy prasy związkowej lub także innych mediów). Inną jeszcze kwestią było zorganizowanie systemu informowania związkowców o funkcjonowaniu związku. Można dodać, że w aspekcie jawności życia związkowego uwidaczniał się w pełni utopijny charakter oczekiwań dotyczących realizacji zasad demokracji w ich modelowym kształcie w istniejących uwarunkowaniach.

Postulaty wysuwane w tym zakresie na posiedzeniach KKP w pierwszych trzech miesiącach 1981 r. zostały w syntetycznej formie przedstawione przez Bogdana Lisa na posiedzeniu w dniach 9–10 kwietnia. Wśród nich znalazły się wnioski, żeby rozmowy z władzami mające decydować o zawarciu porozumienia toczyły się w obecności całej KKP oraz żeby grupy negocjujące przedstawiały KKP pisemne sprawozdania z przebiegu rozmów (*KKP 9–10 IV 1981: 005*). Postulaty te w znacznej mierze wynikały ze sprzeciwu wobec zbyt dużej, zdaniem wielu działaczy związkowych, roli ekspertów i doradców w prowadzonych rozmowach (szerzej o tej kwestii w dalszej części) oraz obaw o skuteczne podanie manipulacji członków małych grup negocjacyjnych. Pierwszy z tych postulatów pojawiał się dość często, m.in. został zgłoszony przez przedstawiciela Głogowa na styczniowym posiedzeniu KKP w Rzeszowie i uzyskał poparcie wielu członków komisji (*KKP 29 I – Rzeszów 1981: IV*). Na poparcie konieczności pełnej jawności rozmów z władzami przytaczano m.in. doświadczenia z sierpnia 1980 r. – na posiedzeniu na przełomie marca i kwietnia Ryszard Sawicki stwierdził, że sukces w sierpniu uzyskano dlatego, że każde słowo wypowiedziane podczas rozmów komisji rządowej i przedstawicieli MKS było jawne i podawane do wiadomości całej stoczni (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 31 III –1 IV 1987: 118*). Także w trakcie ostatniego posiedzenia KK Marian Jaworski zgłosił projekt uchwały przewidującej, że negocjacje z rządem zostaną przeniesione do zakładów pracy i będą transmitowane dla załóg (*Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” 1986: 45*). Dodawano, że jeżeli żąda się jawności życia publicznego, to nawet przykre rzeczy powinny być ujawniane (wypowiedź Czesława Niezgody). Edward Strzyżewski mówił, że „jedynym gwarantem niepopelniania błędów jest jawność życia związkowego. To była generalna zasada [...], którą przyjęliśmy, a której nie realizujemy,

i za to czynię odpowiedzialnym głównie przewodniczącego i prezydium” (*Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”* 1986: 177). Postulat ujawniania rozmów z władzami spotkał się jednak z wieloma sprzeciwami, w których głównym argumentem była konieczność zachowania poufności rozmów – m.in. w okresie kryzysu rejestracyjnego Karol Modzelewski mówił, że istnieje konieczność zachowania w tajemnicy prowadzonych rozmów, gdyż sprawa jest drażliwa, bo dotyczy niezawisłego Sądu Najwyższego (1980 listopad 9 2013: 456–457) (na tym samym posiedzeniu miał miejsce symptomatyczny dialog: na głos z sali, że coś nie jest demokratyczne, Edmund Chojnacki odpowiedział „Ale słuszne” (1980 listopad 9 2013: 464), a w dyskusji dotyczącej wydarzeń z końca marca Wałęsa w odpowiedzi na słowa Zbigniewa Bujaka, że członkowie związku muszą wiedzieć o wszystkim, stwierdził, że wątpliwe jest, żeby w takiej sytuacji rząd chciał rozmawiać z przedstawicielami związku (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 31 III – 1 IV 1987*: 117). Podobnie brzmiały także niektóre inne wypowiedzi. Przed I Krajowym Zjazdem Delegatów (KZD) L. Wałęsa stwierdził m.in.: „wiemy, że największym kraczem byłoby gdyby nas całkowicie, cały zjazd puszczone w telewizji. [...] Naprawdę tu powinna być grupa kilku ludzi zaufanych, która powinna tę partię rozegrać [chodziło o relacjonowanie obrad zjazdowych – K.L.]. My wiemy, jak ją należy rozegrać, ale nie jest to do publicznej wiadomości. [...] tym razem nie jest to na demokrację taką wielką, bo, bo możemy przegrać” (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza. Posiedzenie w dniach 2–3 IX 1981 1988*: 28).

Szereg wypowiedzi dotyczyło stworzenia systemu informowania o sprawach związkowych oraz problemów z tym związanych. Oczywiście zasadniczym postulatem praktycznie w całym 1981 r. było uzyskanie dostępu do środków masowego przekazu, ale ta kwestia, jako dotycząca głównie sytuacji zewnętrznej związku, zostanie tu pominięta. Istotne natomiast były dyskusje na temat zakresu wolności prasy związkowej i jakości informowania. Ścierały się przy tym dwa zasadnicze stanowiska. Według jednego z nich prasa związkowa powinna być podporządkowana instancjom związku, które miałyby możliwość wpływania na ukazujące się treści. W trakcie obrad komisji pojawiały się różne argumenty na rzecz takiego rozwiązania – najważniejsze z nich zostały wymienione w trakcie dyskusji dotyczącej sposobu relacjonowania obrad I KZD. Andrzej Celiński stwierdził wtedy, że prasa związkowa często jest nieodpowiedzialna, nie przekazuje rzeczywistego obrazu związku, w tym nie przedstawia prawidłowo polityki realizowanej przez komisję, wytwarza konflikty zastępcze. Zawarł to m.in. w następujących słowach: „o ile nasze wystąpienia w telewizji świadczą o tym, że zwią-

zek jest odpowiedzialny za losy tego kraju i porusza najistotniejsze dla tego kraju problemy, o tyle biuletyny związkowe takiego obrazu związku nie przekazują” i dają argumenty za tym, „że nie można przecież dopuścić tej «Solidarności» do telewizji, no bo popatrzcie co ona drukuje w biuletynach związkowych”. Ponadto powiedział, że biuletyny te „przyczyniają się do sufłowania zastępczych konfliktów związkowi, a nie ma praktycznie miejsca na pokazywanie polityki związku, kształtowanej przez komisję krajową” (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza. Posiedzenie w dniach 2–3 IX 1981* 1988: 32–33). W cytowanej już wcześniej wypowiedzi Z. Bujak stwierdził, że KKP może wymagać od „Tygodnika Solidarność”, żeby zamieszczał to, co jest komisji potrzebne, choć niecały miesiąc później, w trakcie dyskusji nad sposobem zagwarantowania tego, żeby prasa służyła związkowi, był przeciwny podporządkowaniu prasy instancjom związku. Zwolennikami tego ostatniego rozwiązania byli natomiast Wałęsa, Andrzej Słowik, Eligiusz Naszkowski i Stanisław Wądołowski, przynajmniej w sensie możliwości wpływu na podejmowaną w prasie tematykę. Nad problemem tym dyskutowano także na posiedzeniu Prezydium KKP w czerwcu oraz w trakcie obrad KKP w lipcu. Sformułowano propozycje dotyczące instytucjonalnych form kontroli prasy związkowej. Proponowano m.in., żeby rozszerzyć na ocenę pism związkowych uprawnienia Komisji Wydawniczo-Poligraficznej, która w skrajnych przypadkach składałaby wnioski do rozpatrzenia przez MKZ-ety lub KKP. W przypadku powtarzających się zastrzeżeń redakcji groziłoby odebranie statusu pisma związkowego lub konsekwencje personalne. Propozycja powołania specjalnej komisji, która opiniowałaby prasę związkową, była powtarzana – zdaniem Władysława Siły-Nowickiego związek powinien stworzyć organ, który badałby zasadność zażaleń władz państwowych dotyczących prasy, Jan Rulewski proponował utworzenie przy KKP rady programowej, która sygnalizowałaby prasie związkowej, o czym przede wszystkim należy pisać, a Mirosław Krupiński sądził, że wśród zadań takiej komisji byłoby składanie wniosków do ZR o zmiany personalne w redakcjach ocenionych jako nieodpowiedzialne (*Tymczasowe Prezydium KKP 25.06 1981*: 101; *Posiedzenie KKP 24–26.07. 1981*: 102).

Drugie stanowisko, które jak się wydaje w KKP miało mniej zwolenników¹, opierało się na uznaniu, że prasa związkowa powinna być niezależna od instancji związkowych, odpowiedzialność za kształt pisma

¹ Tak można sądzić np. na podstawie stwierdzenia zawartego w uchwale KKP dotyczącej zdecydowanego braku zgody na poddanie pism związkowych cenzurze, że biuletyny wewnątrzwiązkowe są narzędziem informacji „nieodzownym do porozumienia się instancji NSZZ «Solidarność» z wielomilionową rzeszą członków” (*1981 styczeń 29, Gdańsk 2012*: 150).

powinna ponosić wyłącznie redakcja, a oprócz informowania prasa powinna pełnić także funkcję kontrolną wobec władz związku. Stanowisko takie, które reprezentowali przede wszystkim sami dziennikarze i redakcje pism związkowych, uzasadniano przede wszystkim wymogami demokracji.

Jeśli chodzi o jakość informowania, to można jedynie wspomnieć, że na ostatnim posiedzeniu KK wypowiadał się na ten temat m.in. Andrzej Gwiazda, stwierdzając, że związek stworzył własną nowomowę, język służący nie porozumiewaniu się i informowaniu, tylko kłamstwu. Natomiast J. Rulewski mówił, że wielokrotnie uchwały KK są celowo zniekształcane przez grupy działające w ramach komisji i związku (*Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”* 1986: 33 i 77).

Działanie zgodne z przyjętymi regułami

Stosunkowo często pojawiał się dylemat, czy działać zgodnie z przyjętymi regułami zawartymi w uchwalonych przepisach i podjętych uchwałach (motywowanych często wyobrażeniami normatywnymi), czy też podejmować działania w danym momencie skuteczne, nawet gdy naruszają te reguły. Problem ten wynikał m.in. z konfliktu pomiędzy koniecznością podejmowania jednolitych i zdyscyplinowanych działań przez cały związek a przyjętymi założeniami federacyjnymi. Jednym z rozstrzygnięć, przed którymi stanęła KKP, była decyzja dotycząca licznych strajków trwających w poszczególnych regionach, które mogły osłabić rolę projektowanych protestów i strajków ogólnopolskich (np. pod koniec stycznia) lub utrudnić rozmowy z władzami – czy wbrew statutowi można wydać zakaz organizowania strajków bez zgody komisji (co proponował m.in. Antoni Kopaczewski (*KKP. 29 I – Rzeszów* 1981: II) lub np. wykluczać z KKP te MKZ-ety, które nie respektują uchwał KKP – Antoni Tokarczuk (*Nadzwyczajne posiedzenie KKP 12. II* 1981: I). W styczniu przyjęto, że KKP w oświadczeniu jedynie zaapeluje o wstrzymanie strajków, a jej członkowie będą osobiście przekonywać do przyjęcia takiego apelu. Inna kwestia to wiążąca się z wyborami w związku konieczność uporządkowania regionalizacji (kształtującej się spontanicznie), doprowadzenia do tego, by granice regionów co najmniej obejmowały jedno województwo w całości (zgodnie z uchwałą KKP, a wbrew utrzymującym się antagonizmom lokalnym), a ponadto próba utworzenia makroregionów (co byłoby z kolei niezgodne ze wspomnianą uchwałą). Wszystko to wymagało odgórnego narzucenia jednolitych rozwiązań, często wywołujących sprzeczności, czyli działania naruszające autonomię regionów. Stosunek niektórych działaczy do postępowania zgodnego z ustalonymi zasadami dobrze obrazuje wymiana zdań w trak-

cie pierwszego posiedzenia nowo wybranej KK, kiedy na stwierdzenie, że trzeba przestrzegać statutu, Leszek Waliszewski odpowiedział, iż przepisy powinny ułatwiać życie i nie należy być formalistą (*Pierwsze posiedzenie KK* 1981: 102). O prymacie celów politycznych nad podjętymi uchwałami świadczą też wspomniane już decyzje dotyczące zawieszenia strajku w marcu oraz w sprawie kompromisowych ustaw regulujących kwestię samorządu pracowniczego.

Ośrodki decyzyjne i cechy procesów decyzyjnych

Problem pojawił się już 17 września 1980 r., na zebraniu przedstawicieli MKZ-etów z całego kraju, na którym podjęto decyzję o powołaniu jednego związku zawodowego, którego podstawą (zgodnie ze słowami Jana Olszewskiego przedstawiającego wniosek Mazowsza) miała być samodzielna organizacja podstawowa i mocny region, a organy ogólnokrajowe miałyby charakter porozumiewawczo-konsultacyjny (*1980 wrzesień 17, Gdańsk* 2013: 110). To, że komisja ogólnokrajowa nie powinna mieć prawa głosowania, decyzje mają powstawać „na dole”, a regiony muszą mieć decydujący głos, potwierdził L. Wałęsa, dodając, że wszyscy przyłączają się do statutu opracowanego dla regionu gdańskiego, uzupełnionego o poprawki dotyczące powołania KK (w okresie przejściowym KKP) (*1980 wrzesień 17, Gdańsk* 2013: 116–117). Akcentowano, że KK nie miała mieć charakteru organu władzy i prawa do wydawania nakazów i zakazów obowiązujących komitety założycielskie. Przez cały czas trwała też dyskusja o potrzebie i sposobach zapewnienia związkowcom wpływu na podejmowane decyzje.

Powyższe założenia okazały się jednak trudne do realizacji. Wyraźnie świadczą o tym słowa wypowiedziane pod koniec stycznia przez przedstawiciela Nisy, który stwierdził, że kierowanie związkiem przekształca się w dowodzenie ludźmi. W maju przedstawiciel Wrocławia Kazimierz Pieprz powiedział, że KKP, podejmując uchwałę o regionalizacji (narzucającą KZ-etom przynależność do określonego regionu), ograniczyła demokrację wewnątrzwiązkową i autonomię KZ (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza 27–28.05. 1981: 106*).

Kilkukrotnie zawężano grupę podejmującą bieżące decyzje i faktycznie kierującą związkiem, o czym wspominał m.in. Jacek Kurczewski (Kurczewski 2010: 89). Najpierw, w listopadzie 1980 r., została powołana tzw. jedenastka, składająca się z przedstawicieli jedenastu największych regionów, która miała przygotowywać porządek obrad KKP i projekty dokumentów. Następnie, zgodnie z projektem przygotowanym przez jedenastkę, w lutym powołano Prezydium KKP (niekiedy określa-

ne jako tymczasowe), mające pełnić funkcję ciała wykonawczego komisji (obydwa ciała można uznać za naruszenie zasady równości – mniejsze regiony nie były w nich reprezentowane). Motywowano to koniecznością odciążenia KK od części obowiązków, przede wszystkim związanych z „gaszeniem” strajków, oraz koniecznością podejmowania szybkich decyzji. Prezydium miało być też odpowiedzią na powtarzające się w trakcie obrad KKP oceny, że komisja traci panowanie nad tym, co się w związku dzieje. Oprócz poparcia tego projektu wywołało to głosy sprzeciwu, m.in. Alina Pieńkowska podkreślała, że prezydium powinno mieć charakter tymczasowy i po rozładowaniu napiętej sytuacji (np. po miesiącu) powinno zostać rozwiązane (*Nadzwyczajne posiedzenie KKP 12 II 1981: III*). Biorąc pod uwagę słowa A. Celińskiego (stwierdzającego m.in., że kierownictwo związku praktycznie nie istnieje, KKP zbiera się rzadko, podejmuje przypadkowe decyzje, często sprzeczne z poprzednimi, konieczne jest ustalenie dokładnego podziału kompetencji i powrót do zasady, że prezydium ustala porządek obrad i przygotowuje projekty uchwał), wypowiedziane w trakcie posiedzenia prezydium w lipcu, można sądzić, że to prezydium wraz z przewodniczącym zaczęło pełnić zasadniczą rolę (*Tymczasowe Prezydium KKP 16.07. 1981: 101*). Trzeba przy tym dodać, że rzadko zbierało się w pełnym składzie, a niekiedy nie było nawet kworum. W późniejszym czasie okazało się, że istotne decyzje podejmowane są w jeszcze węższym gronie, a w dwóch przypadkach wbrew ustaleniom KKP, czy nawet I KZD. Decyzję o odwołaniu strajku generalnego i zawarciu porozumienia zwanego warszawskim podjęła formalnie wąska, pięciosobowa grupa negocjatorów (Wałęsa, Gwiazda, Marian Jurczyk, Słowik, Krzysztof Gotowski), w dodatku znajdująca się pod istotnym wpływem ekspertów (Bronisław Geremek, Tadeusz Mazowiecki, Romuald Kukołowicz, Celiński), mimo że zgodnie z własną uchwałą strajk mogła odwołać tylko KKP. Faktycznie decyzję tę podjął Wałęsa, ulegając argumentacji ekspertów. O ile można twierdzić, że stało się to w sytuacji wyższej konieczności, to o drugim z wymienionych przypadków trudno tak powiedzieć – zadecydowało uznanie prymatu celowości politycznej nad przyjętą uchwałą zjazdową. Reakcją zjazdu było przyjęcie oświadczenia, w którym stwierdzono, że decyzję podjęto w sposób niewłaściwy, nastąpiło naruszenie zasad demokracji związkowej, a doradcy mają zbyt duży wpływ na decyzje władz związku (*Oświadczenie w sprawie stanowiska Prezydium KKP 1981: 106*).

Mechanizm sprawowania władzy w związku sugestywnie opisał K. Modzelewski w szeroko znanej wypowiedzi na „rozliczeniowym” posiedzeniu KKP po wydarzeniach bydgoskich. Mechanizm ten określił jako monarchiczny (ukształtowany w wyniku słabości organizacyjnej

związku i dużego autorytetu Wałęsy) – jest król, koło króla jest dwór, a oprócz tego jest parlament, „A ponieważ to nie jest malowany król, to rządzi dwór, a nie parlament”, co jest zagrożeniem dla związku, bo proces ten będzie się nasilał (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 31 III – 1 IV 1987: 167–168*).

Rzeczywistą pozycję Wałęsy dobrze obrazują wybory Prezydium KKP w lutym, a jeszcze wyraźniej Prezydium KK. W tym drugim przypadku Wałęsa, stwierdzając, że z niektórymi osobami spośród zgłoszonych kandydatów do prezydium nie będzie współpracował, poprosił KK o zaakceptowanie jego 12 kandydatur. Seweryn Jaworski w odpowiedzi stwierdził, że prezydium miało być wybierane, a ma wrażenie, że decyzja jest podejmowana jednoosobowo, i dodał, że nie wyobraża sobie, żeby Wałęsa narzucał zdanie całej KK. Podobnie wypowiedział się A. Słowik, który stwierdził, że związek należy do ludzi pracy, a nie do Wałęsy. A. Gwiazda dodał, że zjazd zaakceptował wypowiedź Wałęsy o tym, że decyzje będzie podejmował właśnie w ten sposób i prezydium powinno być takie, jak on chce, Patrycjusz Kosmowski uważał, że Wałęsa został wybrany demokratycznie i nie można mu krępować rąk. Ostatecznie spośród 12 zgłoszonych przez Wałęsę kandydatów wybrano 11 (wyjątkiem był Bogdan Lis), którzy utworzyli prezydium wraz z sześcioma przewodniczącymi największych regionów (*Pierwsze posiedzenie 1981: 101–102; Friszke 2014: 712*).

Warto tu przytoczyć zdanie sformułowane przy okazji wydania zapisu jednego z posiedzeń KK, które dobrze obrazowało istniejący stan rzeczy: „Układ Wałęsa – KKP stanowił więc nie przewidzianą *Statutem* przeciwwagę tendencji centralizacyjnych, zamiast bowiem jednego istniały *de facto* dwa niezależne od siebie organy władzy ogólnozwiązkowej” (*Nota edytorska 1987: IX*). Trudno jednak zgodzić się z twierdzeniem, że stanowiło to ograniczenie centralizacji – element pluralizmu nie zmieniał tego, obydwa „organy” były władzą scentralizowaną.

Często wracała sprawa uwzględniania opinii mas związkowych przed podjęciem decyzji, najczęściej kiedy decyzje już były przygotowane. Mówili o tym liczni działacze, m.in. na posiedzeniu 1 lutego S. Wądołowski stwierdził: „Działamy jak CRZZ, nie pytając dołów”, a przedstawiciele Legnicy i Katowic pytali, dlaczego ważne sprawy nie są konsultowane z załogami (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza – Warszawa 1.2.1981 1981: XI*). Szereg wypowiedzi świadczyło jednak o innej ocenie pożądanych relacji pomiędzy kierownictwem a związkowcami. Po podpisaniu porozumienia warszawskiego Z. Bujak stwierdził, że ludzie nie są przygotowani na kompromisy, o czym świadczy choćby ocena porozumienia w prasie związkowej, i należy uświadamiać związkowcom, że wyniki rozmów są czymś pośrednim pomiędzy skraj-

nymi propozycjami wyjściowymi (*Tymczasowe Prezydium KKP 14.04. 1981: 002*). W sierpniu (po zerwaniu rozmów z rządem) Stanisław Jałowiecki mówił, że przeciętny związkowiec oczekiwał decyzji z centrali i, w istniejącej sytuacji, władzy silnie scentralizowanej, a nie „bawienia się w demokrację”, jak działacze postrzegają doły związkowe (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie 8–10 sierpnia 1981 2010: 124*). O rozbieżności poglądów kierownictwa i związkowców mówił także Ryszard Stachowiak, twierdząc, że brak samokontroli i koordynacji działań przez KKP wynika albo z „luźnego” podejścia, albo braku wycucia nastrojów wśród członków. Stwierdził następnie, że to, co przedstawiciele przynoszą z regionów i co podlega uogólnieniu, nie odpowiada temu, co w rzeczywistości zachodzi w dołach członkowskich, działacze traktują się jako ruch społeczny, a można szacować, że większość związkowców uważa „Solidarność” za związek zawodowy (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie 8–10 sierpnia 1981 2010: 125–126*). Można sądzić, że był to istotny powód trudności, jakie nastęrczało tworzenie i funkcjonowanie sekcji branżowych i zawodowych zajmujących się problemami typowymi właśnie dla związków zawodowych. Istnienie sekcji z jednej strony rodziło szereg obaw dotyczących możliwości rozbitcia jedności związku oraz osłabienia struktury terytorialnej, ale z drugiej ograniczanie możliwości ich działania traktowane było jako naruszanie praw i autonomii związkowców i organizacji zakładowych.

Rola ekspertów

Problem roli ekspertów i ich wpływu na politykę związku, szczególnie jeśli chodzi o prowadzenie rozmów z rządem, pojawił się dość wcześnie. Między innymi na posiedzeniu 1 lutego przedstawiciel Głogowa stwierdził, że trzeba zmienić status doradców, bo dzisiaj „my doradzamy, a oni gadają”. W trakcie posiedzenia w dniach 23–24 marca Mirosław Domińczyk powiedział, że treść uchwał i przebieg obrad określają eksperci i ostatecznie liczy się ich głos, niezależnie od stanowiska poszczególnych MKZ-etów. Inny był głos K. Modzelewskiego, który uważał, że eksperci przedstawiają swoje opinie, ale decyzje podejmuje członkowie KKP (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 23–24 III 1981 1986: 72*). Wydaje się jednak, że dyskusja na temat roli doradców osiągnęła apogeum na posiedzeniu odbytym na przełomie marca i kwietnia. Na podstawie wypowiedzi czołowych działaczy KKP można było stwierdzić, że związek jest kierowany w sposób niedemokratyczny (A. Gwiazda), działacze uczest-

niczający w negocjacjach (po wydarzeniach bydgoskich) byli tylko parawanem dla decyzji podjętych przez Wałęsę pod wpływem doradców (A. Słowik), a decydujący wpływ na treść podpisanego porozumienia mieli eksperci. Pojawiła się kwestia instytucjonalnego uregulowania statusu ekspertów. Wypowiadał się w tej sprawie m.in. Marek Wach, twierdząc, że eksperci powinni zabierać głos tylko na żądanie członków KKP i przedstawiać rozwiązania alternatywne, spośród których członkowie Komisji mogliby wybierać (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 31 III – 1 IV 1987: 101–101*).

Powyższe wątpliwości i kwestie związane z uznaniem jawności życia związkowego jako zasady powszechnie obowiązującej oraz uczestnictwem całej KKP w rozmowach mających decydować o porozumieniu znalazły wyraz w wytycznych KKP do negocjacji z rządem. Na temat ekspertów stwierdzono, że „uczestniczą w negocjacjach w charakterze obserwatorów, przekazując swoje uwagi osobom negocjującym w trakcie rozmów lub w czasie przerwy” (*1981 kwiecień 10. Gdańsk 2012: 195*). Powołano też drugą grupę ekspertów, w myśl uchwały KKP niezależną od istniejącej, prezentującą inne propozycje rozwiązań (*1981 kwiecień 10. Gdańsk 2012: 196*).

* * *

Kończąc, jako tło dla toczących się sporów, warto przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych wśród związkowców Mazowsza i Katowic od maja do sierpnia 1981 r., które nie poddają się jednoznacznej interpretacji. Z jednej strony widoczne są silne dążenia do wpływania na decyzje władz związkowych i postawa, którą można określić jako legalistyczną, z drugiej – silny mandat zaufania dla władz związkowych i przyznawanie im sporych kompetencji. Przeważająca część związkowców (82% w Mazowszu i 88% w Katowicach) stwierdziła, że kluczowe decyzje muszą być zawsze uzgadniane z ogółem związkowców, a decyzje muszą być podejmowane zgodnie z przyjętymi regułami, nawet jeśli odstępstwo byłoby motywowane interesem związku (67% i 75%). Większość stwierdziła jednak, że ci, którzy są odmiennego zdania niż władze związkowe, muszą w pełni podporządkować się decyzjom (75% i 72%), ogłoszenie strajku regionalnego powinno zależeć od zgody KKP (76% i 83%), a prasa związkowa powinna znajdować się pod kontrolą władz związkowych (59% i 62%) (Kurczewski 2010: 88–89). Wskaźniki te mogą potwierdzać przytoczone wyżej słowa, że związkowcy (a przynajmniej ich większość) skłonni byli zaakceptować dominującą rolę KKP, jednak pod warunkiem, iż komisja uzgadnia z nimi podejmowane decyzje (co w maksymalistycznej postaci było niemożliwe) oraz działa zgodnie z ustalonymi regułami.

Bibliografia

- 1980 listopad 9 – *Stenogram z posiedzenia Krajowej Komisji Porozumiewawczej [w:] Narodziny Solidarności. Krajowa Komisja Porozumiewawcza 17 września – 10 listopada 1980* 2013, IPN, Warszawa.
- 1980 wrzesień 17, Gdańsk – *Stenogram z posiedzenia delegacji Międzyzakładowych Komitetów Założycielskich [w:] Narodziny Solidarności. Krajowa Komisja Porozumiewawcza 17 września – 10 listopada 1980* 2013, IPN, Warszawa.
- 1981 kwiecień 10, Gdańsk – *Wytyczne Krajowej Komisji Porozumiewawczej do negocjacji z rządem [w:] Dokumenty Krajowej Komisji Porozumiewawczej i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” (1980–1981)* 2012, wybór M. Owsiański, wstęp i oprac. T. Kozłowski, IPN, Warszawa.
- 1981 styczeń 29, Gdańsk – *Uchwała Krajowej Komisji Porozumiewawczej w sprawie biuletynów wewnątrzwiązkowych [w:] Dokumenty Krajowej Komisji Porozumiewawczej i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” (1980–1981)* 2012, wybór M. Owsiański, wstęp i oprac. T. Kozłowski, IPN, Warszawa.
- Białecki I. i in. 2010, *Demokracja wewnątrzwiązkowa [w:] J. i J. Kurczewscy, Konflikt i „Solidarność” 1980–1981*, Fundacja Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa.
- Dahl R. 2000, *O demokracji*, Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Diamond L. 2005, *Trzy paradoksy demokracji [w:] Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, wybór i wstęp P. Śpiewak, Fundacja Aletheia, Warszawa.
- Friszke A. 2014, *Rewolucja Solidarności 1980–1981*, Znak Horyzont, ISP PAN, ECS, Kraków.
- KKP 29 I – Rzeszów 1981, „Biuletyn Pism Związkowych i Zakładowych Agencja Solidarność” (dalej „AS”), nr 2.
- KKP 9–10 IV 1981, „AS” nr 11.
- Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 11–12 grudnia 1981* 1986, oprac. Zespół Redakcyjny Archiwum „Solidarności”, Niezależna Oficyna Wydawnicza „Nowa”, Warszawa.
- Krajowa Komisja Porozumiewawcza – Warszawa 1.2.1981* 1981, „AS” nr 2.
- Krajowa Komisja Porozumiewawcza 27–28.05.* 1981, „AS” nr 18.
- Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie 8–10 sierpnia 1981* 2010, wstęp i oprac. J. Ołaszek, IPN, Warszawa.
- Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 23–24 III 1981* 1986, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 31 III – I IV 1987*, oprac. Zespół Redakcyjny Archiwum „Solidarności”, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Krajowa Komisja Porozumiewawcza. Posiedzenie w dniach 2–3 IX 1981* 1988, Wyd. Pomost, Warszawa.
- Kurczewski J. 2010, „Solidarność” od wewnątrz [w:] J. i J. Kurczewscy, *Konflikt i „Solidarność” 1980–1981*, Fundacja Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa.
- Nadzwyczajne posiedzenie KKP 12 II 1981*, „AS” nr 3.
- Nota edytorska [w:] Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 22–23 X 1981* 1987, Przedświt, Warszawa.
- Oświadczenie w sprawie stanowiska Prezydium KKP 1981*, „AS” nr 41.
- Pierwsze posiedzenie Komisji Krajowej 1981*, „AS” nr 44.
- Posiedzenie KKP 24–26.07.* 1981, „AS” nr 26.

Schmitter Ph., Karl T. 1995, *Czym jest demokracja... i czym nie jest* [w:] *Władza i społeczeństwo*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa.

Sprawozdanie Krajowej Komisji Porozumiewawczej [w:] *I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ "Solidarność". Stenogramy*, t. I – I tura 2011, red. G. Majchrzak, J.M. Owiński, IPN, Stowarzyszenie Archiwum Solidarności, Warszawa.

Tymczasowe Prezydium KKP 14.04. 1981, „AS” nr 12.

Tymczasowe Prezydium KKP 16.07. 1981, „AS” nr 25.

Tymczasowe Prezydium KKP 25.06. 1981, „AS” nr 22.

Agnieszka Batko*

**ZMIANA
POLITYKI IMIGRACYJNEJ JAPONII
W OKRESIE RZĄDÓW PREMIERA SHINZŌ ABE**

**CHANGES
TO IMMIGRATION POLICY IN JAPAN
– A CHANCE TO SECURE ECONOMIC GROWTH?**

Abstract

The aim of the article is to analyse changes in the immigration policy of Japan since 2012. The main reasons for undertaking such research are twofold. Firstly, it is the rapid decline in Japanese population. Secondly, it is a complex plan of economic revitalisation published by the government, in which immigration policy is one of the important components. The assumptions made in the article concern the current changes to immigration laws that constitute a substantial yet insufficient step towards transforming the perception of immigrants.

The success of this policy is equally dependent on the change of attitude towards immigrants among Japanese people. Hence, the government should introduce certain initiatives aimed at changing this largely negative approach.

With regards to methodology, mixed methods have been applied. From a quantitative perspective, statistics published by the Japanese Immigration Bureau and Ministry of Justice have been implemented. As for qualitative methods, official documents and reports as well as changes to the law have been analysed.

Key words: immigration policy, Japanese economy, Japanese population

Wprowadzenie

Japonia stanowi przykład jednego z największych gospodarczych sukcesów, które nastąpiły po II wojnie światowej, co było skutkiem kombinacji szeregu różnych czynników. Należały do nich silna współ-

* Doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków, adres e-mail: a.batkowa@gmail.com

praca pomiędzy sektorem rządowym a prywatnym, relatywnie małe wydatki na zbrojenia i obronę, a także czynnik społeczny, przejawiający się w wysokiej etyce pracy i poczuciu obowiązku Japończyków wobec konieczności odbudowy państwa (Central Intelligence Agency 2016). Według danych amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (2016), doprowadziło to do stanu, w którym przez trzy dekady państwo to doświadczyło wzrostu gospodarczego plasującego się średnio na poziomie odpowiednio: 10% w latach 60. XX w., 5% w latach 70. oraz 4% w latach 80. Pomimo że od początku lat 90. gospodarka japońska przeżywa znaczne spowolnienie, określane terminem „straconych dekad”, Japonia wciąż pozostaje w czołówce gospodarczej i jest jednym z najbardziej rozwiniętych państw na świecie.

Wygrana Partii Liberalno-Demokratycznej (PLD, Liberal Democratic Party) w wyborach generalnych w 2012 r. i ponowne objęcie funkcji premiera przez Shinzō Abe spowodowało wprowadzenie nowego planu gospodarczego nazwanego od nazwiska premiera „Abenomiką”. Program reform został oparty na tzw. trzech strzałach: 1) zmiany w reżimie polityki monetarnej, 2) przemiany w polityce fiskalnej oraz 3) zmiany strukturalne mające na celu wzrost potencjału i produktu krajowego brutto (PKB) Japonii (Hausman & Wieland 2014: 2–3).

Celem niniejszego artykułu jest analiza zmian podjętych w obszarze polityki imigracyjnej w Japonii od 2012 r.¹ Pomimo że problem ten nie jest w państwie zjawiskiem nowym, wyznaczony horyzont czasowy wiąże się z podjęciem szeregu działań, także w kwestiach imigracyjnych, które mają wspomóc realizację i rezultaty „Abenomiki”.

W odniesieniu do hipotez artykuł zakłada argument, zgodnie z którym przemiany w polityce imigracyjnej, choć widoczne, nie są dostatecznie wspierane przez obecny rząd, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników niemających wysokich kwalifikacji. Japonia powinna bowiem w większym stopniu stymulować własny wzrost gospodarczy poprzez stworzenie możliwości dla potencjalnej siły roboczej spoza granic państwa. Polityka rządu powinna polegać nie tylko na zmianie przepisów, ale w równym stopniu na rozmaitego rodzaju działaniach skierowanych do samego społeczeństwa japońskiego, akcentujących dywersyfikację ludności jako szansę na poprawę kondycji gospodarczej państwa.

¹ W tym miejscu należy zaznaczyć, że analiza nie obejmuje kwestii tzw. *nikkeijin*, czyli japońskich emigrantów, powracających do kraju oraz ich potomków do trzeciego pokolenia, którzy otrzymują inny typ wizy od pozostałych imigrantów i mogą podjąć każdą pracę (Chivacchi 2012: 38).

W obszarze metodologii rozważania zostały podjęte na podstawie metod mieszanych. Po pierwsze, w ramach metod ilościowych wykorzystano dane statystyczne publikowane przez japońskie Biuro Statystyk działające przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Komunikacji oraz Ministerstwie Sprawiedliwości. Zgromadzone aktualne informacje pozwolą na charakterystykę państwa pod względem liczby i struktury ludności, wraz z ujęciem prognoz krótkoterminowych, co pozostaje w ścisłym związku z kwestiami imigracyjnymi. W odniesieniu do metod jakościowych podjęto analizę oficjalnych dokumentów i raportów publikowanych przez rząd. Pozwoli to nie tylko zobrazować plany działania w odniesieniu do prawa i polityki imigracyjnej, ale umożliwi także wskazanie zmian, które zaszły w państwie w zakresie tej kwestii w krótkim okresie. Kluczowe będzie tu wykorzystanie m.in. dwóch strategii rewitalizacji gospodarczej z lat 2013 oraz 2014, a także odzwierciedlonej w dokumentach, zmieniającej się retoryki przedstawicieli rządu dotyczącej imigracji.

Praca została podzielona na cztery zasadnicze części. Pierwszy fragment traktuje o obecnej sytuacji demograficznej Japonii z uwzględnieniem prognoz na najbliższe kilka lat. Druga część koncentruje się na krótkim ujęciu historycznym migracji do Japonii. Kolejna dotyczyć będzie działań i już wprowadzonych zmian przez rząd Shinzō Abe od 2012 r. Ostatni segment został natomiast poświęcony ocenie polityki imigracyjnej prowadzonej przez obecną administrację i sygnalizacji podjęcia koniecznych dla sukcesu tej polityki dalszych kroków.

Charakterystyka państwa w ujęciu demograficznym

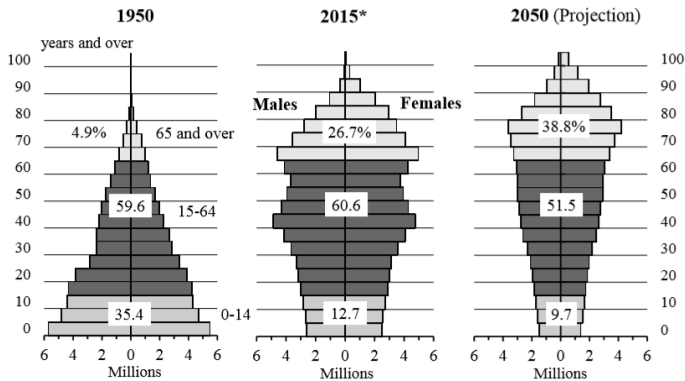
Jedno z kluczowych wyzwań dla kondycji gospodarczej państwa stanowi czynnik demograficzny. Problem ten w ogromnym stopniu dotyczy państwa japońskiego. W pierwszej kolejności liczba mieszkańców drastycznie spada, co pokazują poniższe dane japońskiego Rocznika Statystycznego (*Japan Statistical Yearbook 2017*). W ciągu ostatnich sześciu lat liczba obywateli zmniejszyła się niemalże o 2 mln. Co więcej, krótkoterminowe prognozy wskazują na kontynuację tego negatywnego trendu, co może skutkować kolejnym spadkiem liczby ludności o ponad 5,5 mln do roku 2025. Warto również wspomnieć, że Biuro Statystyk wyznacza także prognozy średnio- oraz długoterminowe. Zgodnie z najnowszymi danymi (*Japan Statistical Yearbook 2017*), w 2035 r. Japonia może liczyć nieco ponad 112 mln mieszkańców, a do 2050 r. liczba ta ma ulec ponownemu zmniejszeniu do 97 mln.

Tabela 1. Całkowita liczba ludności Japonii w latach 2010–2016 wraz z prognozą do 2025 r.

Rok	Liczba ludności (mln)
2010	128 057
2011	127 799
2012	127 515
2013	127 298
2014	127 083
2015	127 110
2016	126 193
Prognozy na lata 2017–2025	Liczba ludności
2017	125 739
2018	125 236
2019	124 689
2020	124 100
2021	123 474
2022	122 813
2023	122 122
2024	121 403
2025	120 659

Źródło: Japan Statistical Yearbook 2017.

Obok malejącej w alarmującym tempie populacji kolejną kłopotliwą kwestię stanowi jej wewnętrzna struktura. Poniższe piramidy ludności obrazują jej podział w Japonii zgodnie z wiekiem odpowiednio w roku 1950, 2015 oraz prognozą na rok 2050 (*Statistical Handbook of Japan* 2016: 13). Ilustruje to problem stale rosnącej liczby osób w wieku poprodukcyjnym (powyżej 65 lat), dla której konieczność zapewnienia świadczeń emerytalnych i opieki będzie powodowała coraz większe obciążenia budżetu państwa.



Wykres 1. Zmiany w strukturze ludności w Japonii w latach 1950–2050

Źródło: Statistical Handbook of Japan 2016: 13.

Dodatkową kwestią jest fakt, że liczba osób w wieku produkcyjnym (16–64 lat) zmniejsza się, podobnie jak liczba osób do 15 lat. Wywołuje to zjawisko, w którym coraz mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym będzie generowała środki na świadczenia dla stale powiększającej się grupy emerytów. Co więcej, niektóre sektory gospodarki japońskiej będą musiały szukać rozwiązań w związku z niewystarczającą liczbą pracowników.

Przedstawione wyżej czynniki sprawiają, że w sytuacji spadku narodowej siły roboczej Japonia, podobnie jak inne wysoko rozwinięte państwa, w znacznym stopniu jest uzależniona pod względem strukturalnym od imigrantów zarobkowych podejmujących prace odrzucane przez samych Japończyków. Obecnie bowiem ok. 80% wszystkich imigrantów zarobkowych w Japonii stanowią pracownicy niemający wysokich kwalifikacji (Chiavacci 2012: 28). Prognozowane negatywne trendy demograficzne niejako więc wymuszają na rządzie Japonii podejmowanie kwestii imigracji, która zostaje ściśle powiązana z dalszym rozwojem gospodarczym państwa.

Imigranci w Japonii w ujęciu historycznym

Według oficjalnych danych populacja Japonii ma zasadniczo charakter homogeniczny, ponieważ Japończycy stanowią ok. 98,5% wszystkich mieszkańców państwa (Central Intelligence Agency 2016). Taki marginalny stopień różnicowania etnicznego wydaje się wspierać argument, zgodnie z którym Japonia jest państwem zamkniętym dla imigrantów. Jednak ta teza nie znajduje potwierdzenia w ujęciu historycznym. Migranci narodowości chińskiej mieszkali w Japonii już od XVII w. Od okupacji Półwyspu Koreańskiego zwiększała się także liczba migrantów z Korei, która w 1945 r. przekroczyła 2 mln (Douglass & Roberts 2000: 3)².

Pierwsza poważna debata wokół kwestii imigrantów rozpoczęła się w Japonii w latach 80. XX w., kiedy wzrost migracji do kraju stał się dla Japończyków powodem do niepokoju. Dokument zatytułowany *Podstawowy plan kontroli imigracji (Basic Plan for Immigration Control. 5th Edition)*, publikowany cyklicznie przez Ministerstwo Sprawiedliwości Japonii (2015: 5) ukazuje zmiany w liczbie osób obcych narodowości

² Przedmiotem debaty pozostaje, czy w przypadku Korei, znajdującej się wówczas pod okupacją japońską, można mówić o Koreańczykach przenoszących się (lub przenoszonych) do Japonii jako o imigrantach. Jednakże, w obliczu tego, że po II wojnie światowej kilkaset tysięcy Koreańczyków, Chińczyków i Tajwańczyków zdecydowało się pozostać na stałe w Japonii pomimo uchwalenia w 1947 r. Rozporządzenia o rejestracji obcych (Alien Registration Ordinance), które pozbawiało ich japońskiego obywatelstwa, wydaje się, że uzasadnione jest użycie terminu „imigranci”. Zob. Douglass & Roberts 2000: 4–5.

przyjeżdżających do Japonii począwszy od 1955 r., oraz wykaz, jaki procent populacji kraju stanowiła ta grupa. Do początku lat 80. liczba zagranicznych rezydentów na terenie Japonii rosła w niewielkim tempie. Pierwszy większy skok zanotowano w latach 1980–1985, kiedy liczba rezydentów zwiększyła się o prawie 70 tys. osób. Obawy społeczeństwa japońskiego pojawiły się jednak pod koniec lat 80., gdy liczba rezydentów zagranicznych zwiększyła się niemal o 200 tys. tylko w latach 1985–1990. Co więcej, dynamicznie wzrastała także w tym czasie liczba nielegalnych imigrantów, którzy znajdowali zatrudnienie bez właściwej wizy lub którzy pozostali w Japonii po wygaśnięciu ważności wizy (Yamanaka 1993: 73–74).

W wyniku debaty, która odbyła się w japońskim parlamencie w tym czasie, przyjęto w 1989 r. poprawkę do Ustawy o imigracji i uchodźcach (*Immigration-Control and Refugee Recognition Act*), której celem było ograniczenie napływu imigrantów niereprezentujących określonych w ustawie profesji. Wprowadzono również kary finansowe dla firm zatrudniających osoby przebywające bezprawnie na terenie państwa. W związku jednak z niewystarczającą liczbą pracowników, zwłaszcza w mniejszych firmach, zdecydowano się wprowadzić kategorię „długoterminowej rezydentury” dla japońskich emigrantów i ich spadkobierców do trzeciego pokolenia. Umożliwiło to powrót do kraju i podjęcie pracy tysiącom Japończyków przebywających głównie w Brazylii i Peru (Douglass & Roberts 2000: 6).

Kwestia imigrantów ponownie znalazła się w centrum zainteresowania polityków i społeczeństwa japońskiego w latach 2004–2008 i spowodowana była wejściem w drugą dekadę stagnacji gospodarczej (Chiavacci 2012: 39). W tym czasie również sprawa ta została ściśle powiązana z malejącą populacją Japonii, a potencjalnych imigrantów zaczęto postrzegać jako kluczowy element zapewniania państwu w przyszłości kontynuacji wzrostu gospodarczego. Dyskurs ten wydaje się utrzymywać do dziś w debacie o to, czy rząd japoński powinien umożliwić napływ imigrantów niemających wysokich kwalifikacji (Chiavacci 2012: 40).

Odnosząc się do parlamentarnych dyskusji i reform, należy w tym miejscu również podkreślić, że do tej pory swoista niechęć czy obawy względem przyjmowania imigrantów w Japonii odnosiła się jedynie do pracowników niemających wystarczająco wysokich kwalifikacji zawodowych. Państwo to bowiem aktywnie promowało politykę przyjmowania obywateli innych państw z wysokimi kwalifikacjami, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części artykułu.

Zmiana polityki imigracyjnej jako szansa na wzrost gospodarczy państwa

Począwszy od 2008 r., kiedy liczba mieszkańców Japonii zaczęła spadać (Statistics Bureau 2017), pojawił się szereg propozycji zarówno ze strony partii politycznych, jak i prywatnych przedsiębiorstw, a także ośrodków badawczych, skierowanych na zwiększenie liczby imigrantów w państwie. W swoich badaniach Junichi Akashi (2014) dokonuje przeglądu najważniejszych postulatów. Wśród nich znalazły się także postulaty przedłożone w 2008 r. przez część członków obecnie rządzącej Partii Liberalno-Demokratycznej. W planach ujęto m.in. stosunkowo radykalne, biorąc pod uwagę restrykcyjne japońskie prawo, propozycje zwiększenia całkowitej liczby imigrantów w państwie do 10 mln oraz wprowadzenie reform strukturalnych w prawie, mających ułatwić imigrantom proces podjęcia pracy w Japonii.

Po objęciu urzędu premiera państwa w grudniu 2012 r. z ramienia PLD Shinzō Abe w najszerszym stopniu odnosił się do kwestii gospodarczych i przełamania dwóch straconych dekad, czego najpełniejszym wyrazem stał się kompleksowy program „Abenomiki”. Jej trzeci filar, skonstruowany na podstawie planu przeprowadzenia zmian strukturalnych w państwie, niejako naturalnie nasuwa refleksję dotyczącą konieczności włączenia kwestii przyjęcia imigrantów. Należy jednak zaznaczyć, że propozycje części członków partii z 2008 r. nie zostały wzięte pod uwagę, a działania wokół imigracji nowy rząd podjął z dużą dozą ostrożności, nie nadając im priorytetowego statusu (Akashi 2014).

Pierwsza kompleksowa strategia rewitalizacji gospodarczej państwa, zatytułowana *Japonia wróciła* (*Japan is Back*), została ogłoszona przez japoński rząd w czerwcu 2013 r. W tym dokumencie zagadnienie imigracji pojawia się kilkakrotnie, głównie w odniesieniu do wysoko wykwalifikowanych pracowników. Projekt zakłada rewizję systemu punktowego³, na podstawie którego przyznawane są wize dla tego typu osób. Co więcej, zawiera także informacje o planach skrócenia dla nich czasu oczekiwania na uzyskanie statusu stałego rezydenta z pięciu do trzech lat. Ta wąska grupa wysoko wykwalifikowanej siły roboczej jest wprost ujęta w dokumencie jako mająca przyczynić się do polepszenia sytuacji

³ W maju 2012 r. został wprowadzony punktowy system akceptacji pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych, którzy zostali przydzieleni do trzech kategorii: 1) zaawansowanych badań akademickich, 2) zaawansowanych prac technicznych oraz 3) aktywności związanych z zarządzaniem. Punkty są przyznawane np. za osiągnięcia akademickie czy wysokość rocznej pensji. Jeżeli kandydat spełni kryteria zapewniające mu wystarczającą ilość punktów, taka osoba zostaje objęta preferencyjnym systemem traktowania imigrantów (Basic Plan for Immigration Control (5th Edition) 2015).

gospodarczej Japonii (*Japan is Back* 2013: 26). W tym obszarze dokument szczególnie zwraca uwagę na konieczność dywersyfikacji personelu akademickiego i zatrudnienie większej liczby osób spoza państwa, co ma przyczynić się do podwyższenia konkurencyjności japońskich uczelni państwowych (*Japan is Back* 2013: 50).

Odmiernym elementem strategii imigracyjnej ujętym w dokumencie z 2013 r., nieodnoszącym się do wysoko wykwalifikowanych pracowników, jest również rozważenie zwiększenia zatrudnienia osób spoza państwa w sektorze opieki pielęgniarstwa. Tutaj bowiem rząd bierze pod uwagę zwiększenie liczby imigrantów na podstawie umów o partnerstwie gospodarczym z Wietnamem, Indonezją oraz Filipinami (*Japan is Back* 2013: 129)⁴.

Plan rewitalizacji gospodarki japońskiej został poddany ponownej reorganizacji i opublikowany w czerwcu 2014 r. pod nazwą *Wyzwania Japonii na przyszłość* (*Japan's challenge for the future*). W stosunku do programu wydanego rok wcześniej nastąpiły z pozoru niewielkie, lecz istotne zmiany dotyczące imigracji. W dalszym ciągu utrzymano dyskurs odnoszący się do korzyści płynących dla gospodarki japońskiej w związku ze zwiększeniem liczby wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (*Japan's challenge for the future* 2014: 52). Warto w tym miejscu wspomnieć, że w 2014 r. przyjęto również poprawki do japońskiej Ustawy o kontroli imigracyjnej i rozpoznaniu uchodźców (*The Immigration Control and Refugee Recognition Act*). Zmiany, dotyczące jedynie wysoko wykwalifikowanych pracowników, wprowadzają m.in. nową kategorię rezydenta dla tej grupy osób, zawierającą szereg wymienionych w dokumencie z 2013 r. udogodnień (Immigration Bureau of Japan: 2014).

Podobnie jak w 2013 r., w nowej strategii pojawiła się również kwestia opieki zdrowotnej i społecznej. Zaznaczono, że rząd opracuje system umożliwiający studentom z zagranicy, którzy zdobyli odpowiednie kwalifikacje, podjęcie pracy w tym sektorze po ukończeniu studiów (*Japan's challenge for the future* 2014: 65). Po raz pierwszy pojawiła się natomiast kwestia igrzysk olimpijskich, które odbędą się w Tokio w 2020 r. W związku z koniecznością poprawy i budowy infrastruktury rząd zobowiązał się do stworzenia planu zaangażowania zagranicznych pracowników fizycznych. Podobny program zdecydowano się wdrożyć w sekto-

⁴ Umowy bilateralne wyznaczają jednak szereg warunków dotyczących przyjazdu pracowników opieki. Obejmują one m.in. ograniczenia liczbowe przyjmowanych osób, obowiązek uczestniczenia w sześciomiesięcznym kursie języka japońskiego oraz konieczność zdania egzaminu pielęgniarstwa (kategorie pielęgniarka/pielęgniarski oraz pracownik opieki są w umowach traktowane oddzielnie) w języku japońskim, którego brak zaliczenia będzie skutkowało powrotem do ojczystego kraju (Roberts 2013: 206).

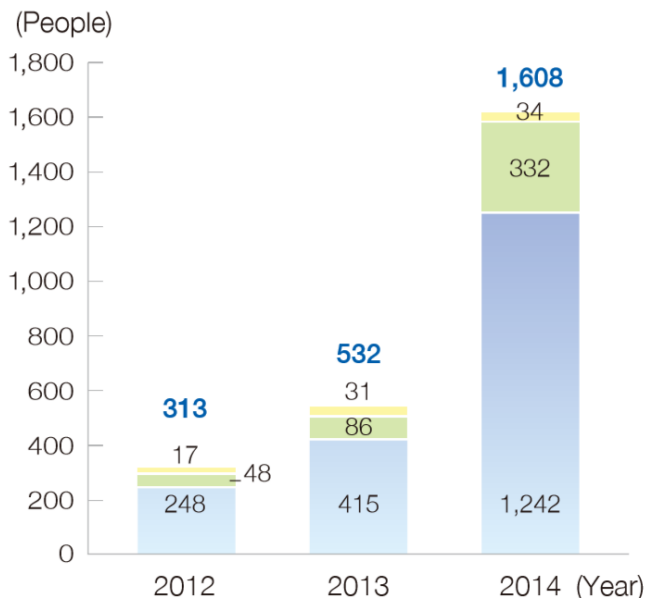
rze budowy statków (*Japan's challenge for the future* 2014: 52). Dodatkowo dokument wspomina również o możliwości zwiększenia zatrudnienia imigrantów w gospodarstwach domowych i włączenia ich do programu Narodowych Strategicznych Specjalnych Stref Ekonomicznych (National Strategic Special Economic Zones) (*Japan's challenge for the future* 2014: 55).

Analizując plany opublikowane w 2013 i 2014 r., widoczny jest wzrost zainteresowania rządu akceptacją nie tylko wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, ale także przy budowie szeroko pojętej infrastruktury, statków czy opiece nad dziećmi zarówno prywatnej, jak i publicznej. Szczególnie zmodyfikowana strategia z 2014 r. kładzie nacisk na konieczność włączenia większej liczby imigrantów niemających wysokich kwalifikacji zawodowych do japońskiego rynku pracy ze względu na malejącą i starzejącą się populację oraz przede wszystkim ułatwienie realizacji innych reform strukturalnych w ramach „Abenomiki”. Zmianę tę można uznać za niezwykle istotną, ponieważ prawo japońskie w odniesieniu do pracowników bez wysokich kwalifikacji było do tej pory niezwykle restrykcyjne.

Jednostką odpowiedzialną za politykę imigracyjną Japonii jest Ministerstwo Sprawiedliwości. W związku z tym istotne jest również podjęcie analizy dokumentów publikowanych przez ten resort. Począwszy od 2010 r., ministerstwo wydaje cyklicznie raport *Podstawowy plan kontroli imigracji*. Ostatni, opublikowany we wrześniu 2015 r., charakteryzuje sytuację i trendy migracyjne na terenie państwa, a także prezentuje efekty dotychczas implementowanych reform (*Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)* 2015). Znaczna większość postulatów i rekomendacji pokrywa się ze strategią rządu z 2014 r., m.in. w przypadku wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, akceptacji pracowników zajmujących się opieką, możliwości zatrudnienia zagranicznych studentów czy też tymczasowego zwiększenia zatrudnienia imigrantów w związku z Igrzyskami Olimpijskimi w 2020 r. Raport jednak kładzie nacisk na konieczność podjęcia debaty na temat możliwości zwiększenia liczby imigrantów bez wysokich kwalifikacji. Powołując się na alarmujące statystyki malejącej populacji Japonii, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości rekomendują ostrożną ewaluację japońskiego rynku pracy tak, by zidentyfikować sektory, w których zwiększenie zatrudnienia imigrantów byłoby pożądane, z uprzednimi zabezpieczeniami dla samych Japończyków (*Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)* 2015). Podkreślić należy jednak, że obecny rząd, w tym przedstawiciele ministerstwa, wstrzymują się od podjęcia w tej kwestii zdecydowanych działań.

Warto również wspomnieć o pozytywnej ocenie systemu punktowego w stosunku do wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, której po-

dejmując się w tym raporcie resort. Jak pokazano na wykresie 2, od momentu implementacji reformy liczba pozytywnie rozpatrzonych aplikacji wzrosła pięciokrotnie w ciągu dwóch lat. Największy postęp jest widoczny odpowiednio w kategoriach: zaawansowanych prac technicznych (1242 pozytywnie rozpatrzone aplikacje w roku 2014), a następnie badań akademickich (332 pozytywne rozpatrzenia). Natomiast podania dotyczące podjęcia pracy w sektorze zarządzania znacznie odbiegają od pozostałych dwóch kategorii. W stosunku do całości populacji nie są to imponujące liczby, ale można przypuszczać, że ten trend utrzyma się w najbliższych latach, biorąc pod uwagę to, że obecny rząd zdecydowanie promuje tę politykę.



Wykres 2. Liczba zaakceptowanych aplikacji w ramach systemu punktowego dla wysoko wykwalifikowanych pracowników w latach 2012–2014

Źródło: Basic Plan for Immigration Control (5th Edition) 2015.

W obszarze polityki imigracyjnej Ministerstwo Sprawiedliwości publikuje także cyklicznie *Raport kontroli imigracji (Immigration Control Report 2015)*. Ten obszerny dokument koncentruje się jednak głównie na ujęciu statystycznym zjawiska imigracji w państwie oraz aktualizacji szczegółowych procedur, m.in. wobec postępowania w portach lotniczych. W odniesieniu do konkretnych założeń politycznych polityki imigracyjnej raport zasadniczo powiela sprawy ujęte w *Podstawowym planie kontroli imigracji*.

Efekty i ocena działań rządu Japonii w obszarze polityki imigracyjnej

Rosnące wyzwania dla gospodarki Japonii, m.in. w odniesieniu do spadającej liczby ludności, niewątpliwie skłoniły obecny rząd do refleksji w obszarze polityki i prawa imigracyjnego. Obszerne strategie gospodarcze opublikowane w 2013 oraz 2014 r. przez administrację premiera Abe jasno wskazują na konieczność podjęcia działań na rzecz zwiększenia napływu imigrantów w państwie, którzy mają przyczynić się do wzrostu konkurencyjności Japonii w skali globalnej. Zdecydowany nacisk został położony na zmianę procedur i ułatwienie podjęcia pracy w państwie wysoko wykwalifikowanej sile roboczej. Reforma ta, wraz z wprowadzonym w maju 2012 r. systemem punktowym, wydaje się przynosić oczekiwane efekty, o czym świadczą wspomniane wcześniej dane publikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W odniesieniu do grup imigrantów niemających wysokich kwalifikacji japońska prasa również wskazuje na ich wzrost. W październiku 2016 r. ich liczba wyniosła bowiem ponad 1 mln, co stanowi różnicę o ponad 20% w stosunku do roku 2015 (The Japan Times 2017). Należy w tym wypadku zwrócić jednak uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, jak wskazuje artykuł (The Japan Times 2017), zmiana ta wynika w dużym stopniu z potrzeb sektora budowlanego związanego z Igrzyskami Olimpijskimi w Tokio w 2020 r. oraz z odbudową części państwa po trzęsieniu ziemi i tsunami w 2011 r. W konsekwencji należy przypuszczać, że charakter zatrudnienia tak dużej liczby osób (głównie Chińczyków) jest czasowy i zależny od ukończenia prac. Co więcej, wzrost ten wynika również z promocji programu stażowego obejmującego pracowników technicznych (Technical Intern Training) i planów rządu dotyczących zapewnienia tej grupie ochrony prawnej (*Immigration Control Report* 2015: 96). Do tej pory bowiem program ten był przedmiotem krytyki ze względu na traktowanie stażystów jako taniej siły roboczej (Kondo 2015: 158). W 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Ministerstwem Zdrowia, Pracy i Dobrobytu (Ministry of Health, Labour and Welfare) wniosło do japońskiego parlamentu ustawę regulującą organizację pracy stażystów w ramach programu treningowego (*Immigration Control Report* 2015). Prawo to zostało przyjęte w lipcu 2016 r., a do programu treningowego włączono także personel pielęgniarski (The Mainichi 2016).

Wobec powyższych zmian uzasadnione wydaje się twierdzenie, że rząd Japonii dostrzegł problem braku pracowników i konieczność rozważenia polityki „otwartych drzwi” dla imigrantów. Jednakże, pomimo wspomnianych wyżej inicjatyw, działania te wciąż napotykają poważne

przeszkody, zwłaszcza w odniesieniu do akceptacji pracowników niemających wysokich kwalifikacji.

Program rewitalizacji gospodarczej Japonii, zwany „Abenomiką”, a w szczególności jego trzecia część, odnosi się do kompleksowych reform strukturalnych w państwie. Jak wyżej stwierdzono, naturalnie wiąże się to więc również ze zmianą polityki imigracyjnej, która powinna stać się pewnego rodzaju narzędziem wspierającym pozostałe zmiany. Przykładowo, administracja premiera Abe kładzie bardzo mocny nacisk w planie na aktywizację japońskich kobiet na rynku pracy. Według polityków, problem obecnie polega w znacznej mierze na braku instytucji zaprojektowanych do opieki nad dziećmi oraz braku możliwości zatrudnienia prywatnych opiekunek (*Japan's challenge for the future* 2014: 55). W konsekwencji rozwiązanie tej kwestii jest również zależne od imigracji i akceptacji większej liczby opiekunek oraz pomocy domowej spoza Japonii.

Obok zbyt powolnych zmian w odniesieniu do prawa i polityki imigracyjnej fundamentalnym problemem i przeszkodą w przyjęciu większej liczby imigrantów jest postawa zarówno konserwatywnego rządu, jak i samego społeczeństwa japońskiego. Jak sugeruje Patrick Hein (2016: 89), dla polityków PLD masowa imigracja jest odbierana w kategoriach zagrożenia dla utrzymania tożsamości narodowej. W rezultacie pomimo że liczba wysoko wykwalifikowanych pracowników stopniowo rośnie, rząd nie decyduje się na podjęcie reform, które umożliwiłyby zatrudnienie pracowników bez wysokich kwalifikacji spoza Japonii.

Spółeczeństwo japońskie, podobnie jak członkowie rządu, również wydaje się przybierać sceptyczną postawę wobec możliwości zwiększenia liczby imigrantów w państwie. Według badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Nagoya w Japonii 37% Japończyków postrzega imigrację w kategoriach pozytywnych dla państwa, przy 63% osób, które sprzeciwiają się takiej polityce (Green & Kadoya 2013). Rezultaty pokazały jednak znaczenie dwóch zmiennych. Po pierwsze, większa akceptacja dla imigrantów ma miejsce w dużych miastach (czyli tam, gdzie faktycznie znajdują się główne skupiska osób spoza Japonii) niż na terenach pozamiejskich. Po drugie, percepcja imigrantów wydaje się skorelowana z umiejętnościami Japończyków do przeprowadzenia rozmowy w języku angielskim. Osoby, które mają tę umiejętność, odniosły się w większości pozytywnie do planu zwiększenia liczby imigrantów w państwie (Green & Kadoya 2013). Wobec takich konkluzji naukowcy z Uniwersytetu Nagoya formułują dla rządu japońskiego rekomendacje związane z koniecznością wzmożonego nacisku na naukę języka angielskiego (Green & Kadoya 2013). Co ciekawe, problem ten został poruszony w planach

rewitalizacji gospodarczej. Strategia z 2013 r. wspomina bowiem o planach wprowadzenia nauki języka angielskiego na wcześniejszym etapie edukacji oraz zwiększenia godzin nauki przedmiotu (*Japan is Back* 2013: 53). Nie zostało to jednak powiązane z kwestiami imigracyjnymi, ale raczej z pewną szansą dla samych Japończyków na rozwój także poza granicami państwa i odpowiedzialnością państwa na potrzeby globalizacji (*Japan is Back* 2013). W sprawie postawy społeczeństwa japońskiego względem polityki imigracyjnej warto także odnieść się do szeregu artykułów naukowych (Green 2017; Peng 2016) oraz prasowych (Burgess 2014), w których autorzy sygnalizują utrzymujące się negatywne nastawienie. David Green przywołuje problem „wyjątkowego japońskiego kontekstu”, odnoszącego się do chęci zachowania homogenicznego charakteru społeczeństwa. Z kolei Ito Peng wskazuje na opinie Japończyków, w których imigrant przedstawiany jest raczej jako potencjalne źródło problemów dla państwa, a nie rozwiązanie dla zapewnienia wzrostu gospodarczego. Co więcej, autorzy podkreślają także to, że mieszkańcy obszarów wiejskich pozostają najbardziej niechętni imigrantom, podczas gdy to właśnie te tereny doświadczają najwięcej trudności z pozyskaniem wystarczającej liczby pracowników.

Podsumowanie

Pogarszająca się sytuacja demograficzna Japonii w naturalny sposób wymusiła na partii rządzącej konieczność podjęcia działań, które mimo niekorzystnych trendów doprowadziłyby do zakończenia stagnacji gospodarczej. Jednym z najistotniejszych instrumentów jest w tym obszarze polityka imigracyjna. Obecny rząd Japonii podjął bowiem szereg działań mających na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia osób spoza państwa. Jednakże, szczególne zainteresowanie wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą nie stanowi rozwiązania problemu, ponieważ brak pracowników dotyczy głównie sektor budowlany. W odniesieniu natomiast do pracowników niemających wysokich kwalifikacji znaczna część przepisów nie uległa zmianie, a ich zatrudnienie zostało dopuszczone jedynie czasowo i w związku z konkretnymi projektami.

Brak konsensusu co do kierunku polityki imigracyjnej jest również ściśle związany z niechęcią samych Japończyków wobec imigrantów. W konsekwencji rząd, zajmując się głównie zmianą przepisów prawa imigracyjnego, nie prowadzi żadnych działań względem własnego społeczeństwa nakierowanych na zmianę tej negatywnej percepcji. Japończycy powinni dostrzec ścisłą korelację pomiędzy zwiększeniem zatrud-

nienia osób spoza państwa a poprawą sytuacji gospodarczej. Partia rządząca powinna zatem podjąć szereg inicjatyw i kampanii społecznych, które jasno wskażą, w jakim stopniu imigranci mogą przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej w Japonii.

Bibliografia

- Akashi J. 2014, *New aspects of Japan's immigration policies: is population decline opening the doors?*, „Contemporary Japan”, vol. 26, nr 2. DOI: <https://doi.org/10.1515/cj-2014-0009>.
- Burgess Ch. 2014, *Japan's 'no immigration principle' looking as solid as ever*, <http://www.japantimes.co.jp/community/2014/06/18/voices/japans-immigration-principle-looking-solid-ever/#.WSkJdeuLTIU> (27.05.2017).
- Central Intelligence Agency 2016, *The World Factbook*, Washington, DC.
- Chiavacci D. 2012, *Japan in the "Global War for Talent": Changing Concepts of Valuable Foreign Workers and Their Consequences*, „Asien. The German Journal on Contemporary Asia”, nr 124.
- Douglass M. & Roberts G.S. 2000, *Japan and Global Migration*, New York.
- Green D. 2017, *As Its Population Ages, Japan Quietly Turns to Immigration* <http://www.migrationpolicy.org/article/its-population-ages-japan-quietly-turns-immigration> (27.05.2017).
- Green D. & Kadoya Y. 2013, *English as a Gateway? Immigration and Public Opinion in Japan* <http://www.iser.osaka-u.ac.jp/library/dp/2013/DP0883.pdf> (27.01.2017).
- Hausman J.K & Wieland J.F. 2014, *Abenomics: Preliminary Analysis and Outlook*, „Brookings Papers on Economic Activity”.
- Hein P. 2016, *Leadership and nationalism. Assessing Shinzō Abe* [w:] *Asian Nationalism Revisited*, red. J. Kingston, New York.
- Kondo A. 2015, *Migration and Law in Japan*, „Asia and the Pacific Policy Studies”, vol. 2, nr 1. DOI: 10.1002/app5.67.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries 2013, *Japan is Back* http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf (27.01.2017).
- Ministry of Justice 2015, *Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)* http://www.immi-moj.go.jp/seisaku/2015_kihonkeikaku_honbun_pamphlet_english.pdf (27.01.2017).
- Ministry of Justice 2015, *Immigration Control Report* http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00068.html (27.01.2017).
- Peng I. 2016, *Japan and its immigration policies are growing old*, <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/07/japan-and-its-immigration-policies-are-growing-old/> (27.05.2017).
- Prime Minister of Japan and His Cabinet 2014, *Japan's challenge for the future* <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (27.01.2017).
- Roberts G.S. 2013, *Vocalizing the 'I' Word: Proposals and Initiatives on Immigration to Japan from the LDP and Beyond*, „Journal of Asia-Pacific Studies”, nr 19.
- Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communication 2016, *Statistical Handbook of Japan* <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2016all.pdf> (27.01.2017).

-
- Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communication 2017, *Japan Statistical Yearbook* <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/66nenkan/index.htm> (27.01.2017).
- The Immigration Control Act was amended, Immigration Bureau of Japan <http://www.immi-moj.go.jp/english/nyukan2015/index.html> (27.01.2017).
- The Japan Times 2017, *Foreign workers in Japan hit the 1 million mark for the first time last autumn: ministry*, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/01/27/national/foreign-workers-japan-hit-1-million-mark-first-time-last-autumn-ministry/#.WJGeA1PhDIX> (27.01.2017).
- The Mainichi 2016, *Japan enacts laws to improve foreign internship program* <http://mainichi.jp/english/articles/20161118/p2a/00m/0na/012000c> (27.01.2017).
- Yamanaka K.1993, *New Immigration Policy and Unskilled foreign Workers in Japan*, „Pacific Affairs”, vol. 66, nr 1. DOI: 10.2307/2760016.

Bartosz Wróblewski*

**STRATEGIA POLITYCZNA
MONARCHII JORDAŃSKIEJ W WARUNKACH
ZAGROŻENIA JEJ EGZYSTENCJI
– NA PRZYKŁADZIE KRYZYSÓW
W LATACH 1957, 1970 I 1991**

**POLITICAL STRATEGY OF THE JORDAN MONARCHY
IN THE CONDITIONS OF THREAT TO ITS EXISTENCE
– ON THE EXAMPLE OF CRISES IN 1957, 1970 AND 1991**

Summary

The Hashemite Kingdom of Jordan is now one of the most stable Arab countries. Several times in its history, however, it underwent a period of serious internal conflicts. Jordan is a monarchy and the authority of the house of Hashemite comprises an axiom of its constitution. In 1957 and 1970 strong opposition dominated by the Palestinians posed a threat to the rule of the Hashemites. In 1991 the throne was not directly in danger, but the results of the Gulf War were destabilizing within the country. The article presents those three political crises and the way in which king Hussein defeated the opposition forces. The Hashemite made use of main internal divisions in Jordanian society, especially the antagonism between Palestinians and the citizens of Transjordan. This strategy has, until now, been effective.

Key words: Hashemites, Jordan, Palestinians, Hussein I, politics

Wprowadzenie

Haszymidzkie Królestwo Jordanii jest uważane za jedno z najstabilniejszych państw arabskich. Gdy porównujemy jego obecną sytuację i dramatyczne wydarzenia rozgrywające się w sąsiednim Iraku lub Syrii, to powyższa ocena wydaje się w pełni uzasadniona. Należy jednak przypomnieć, że nie zawsze tak postrzegano monarchię haszymidzką. Przez

* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: bwrob@o2.pl

dłuższy czas reżim w Ammanie uchodził za wybitnie niestabilny. Dość powszechnie uważano, że monarchiczna forma rządów w Jordanii stanowi anachronizm i w nieodległym czasie musi upaść. Mimo to właśnie rząd haszymidzki w Ammanie przezwyciężył wszystkie dotychczasowe kryzysy. Warto pochylić się nad tym zagadnieniem i zwrócić uwagę na strategię polityczną, używane przez dynastie dla utrzymania władzy.

Stabilność państwa była dla Haszymidów zawsze równoznaczna z zapewnieniem panowania swego rodu. Należy o tym pamiętać przy rozważaniu omawianej kwestii. Przywódcy dynastii dążyli do takiego zrównoważenia w państwie wpływów różnych sił społecznych, by utrzymać się na tronie oraz by monarcha pozostawał najwyższym arbitrem. Konkretnie rozwiązania instytucjonalne były sprawą drugorzędną i były wybierane dla zrealizowania polityki, jaką narzucała konieczność.

W poniższym tekście chcę zwrócić uwagę na jedną z podstawowych strategii politycznych realizowanych przez władców Jordanii w ciągu kilkudziesięciu lat. Chodzi o wykorzystanie istniejących podziałów etnicznych dla utrzymania władzy rodu panującego. Wykorzystanie podziałów etnicznych nie jest żadną nowością w historii regionu. Przeciwnie, na Bliskim Wschodzie stanowiło niemal kanon działań politycznych. Jednak Haszymidzi podeszli do tej kwestii w nieco odmienny sposób. Władcy Jordanii budowali nowoczesne (generalnie) społeczeństwo i równocześnie wykorzystywali pewne tradycyjne podziały dla stabilizacji dynastii. Co ciekawe, ten eksperyment na razie przynosi powodzenie (Wróblewski 2011: 262–263).

W tradycyjnym społeczeństwie arabskim istnieją podziały na grupy plemienne i rody. W przypadku jednak Jordanii bardziej istotny okazał się podział generalny między rdzenną ludnością terenów na wschód od Jordanu a napływową ludnością palestyńską. Dodatkowo można też wskazać na różnice między ludnością osiadłą a społecznościami koczowniczymi Beduinów. Haszymidzi tych podziałów nie tworzyli, jednak w sytuacji zagrożenia tronu wykorzystywali istniejące różnice i spory na swoją korzyść (Danecki 2001: 378–379).

Aby zilustrować sposób działania dynastii, przedstawię przykłady trzech poważnych kryzysów politycznych w Jordanii. Pierwszy z nich miał miejsce w latach 1956–1957. Drugi zasadniczo dotyczy roku 1970, choć w pewnym sensie obejmuje lata 1967–1970. Trzeci wreszcie obejmuje lata 1990–1991 ze szczególnym nasileniem w tym ostatnim roku. W każdym z tych okresów kryzysowych król Jordanii Husajn I musiał przezwyciężyć zagrożenie polityczne. We wszystkich tych przypadkach zdołał pokonać opozycję dzięki wykorzystaniu podziałów wewnętrznych i apelowaniu do różnych grup poddanych. Zanim jednak przejdę do opisu tych trzech dramatycznych kryzysów, najpierw wypada przedstawić

proces powstania Jordanii w latach 1921–1955, by wskazać na warunki obiektywne działań Ammanu.

W tekście poniższym wykorzystane zostały głównie opracowania brytyjskie dotyczące historii i społeczeństwa Jordanii. Posłużono się też nielicznymi opracowaniami polskimi dotyczącymi tej tematyki. Przy analizie zagadnienia pomocne były także dokumenty brytyjskie z lat 40. i 50. znajdujące się w National Archives w Londynie. Są to głównie dokumenty dyplomatyczne (Foreign Office).

Działania dynastii Haszymidów przyniosły dość paradoksalny skutek z punktu widzenia zachodniego obserwatora. Ich cele i metody mieściły się w granicach przednowoczesnej polityki. Aksjomatem było utrzymanie panowania rodu panującego, a nie nowoczesny nacjonalizm, np. idea panarabska. Mimo to właśnie Jordania utrzymała stabilność w regionie ogarniętym wojnami domowymi.

Powstanie i rozwój państwa

Odrębna jednostka polityczna powstała na wschód od Jordanu po I wojnie światowej. Po upadku imperium osmańskiego w 1918 r. tereny Transjordanii podlegały formalnie rządowi Królestwa Syrii. Państwo to starał się zorganizować Fajsal z rodu Haszymidów syn króla Hidżazu Husajna. Jednak w lipcu 1920 r. Francuzi zajęli Damazek i wypędzili Fajsała z Syrii. Zgodnie z układem francusko-brytyjskim ziemie na wschód od Jordanu należały do brytyjskiej strefy wpływów. Tymczasem na te tereny wkroczył inny z synów króla Husajna książę Abd Allah. 2 marca 1921 r. zajął Amman, a 27 marca 1921 r. odbyły się rozmowy tego Haszymidy z sekretarzem do spraw kolonii Winstonem Churchillem w Jerozolimie. W wyniku tych negocjacji Brytyjczycy zgodzili się, by tereny na wschód od Jordanu wydzielić z mandatowej Palestyny. Obszar ten nazwano Emiratem Transjordanii, a Abd Allah stał się jego władcą. Monarchia była protektoratem Wielkiej Brytanii w latach 1921–1946. Odrębność Transjordanii wynikała wyłącznie z decyzji politycznych podjętych w 1921 r. (Lunt 1999: 4 i 10–11; Wilson 1999: 50–52).

Transjordania była ubogim pustynnym terytorium. Zamieszkiwało ją według wielu ocen około 200 tys. ludzi. Mniej więcej połowę z nich stanowili Beduini należący do kilku federacji plemiennych, takich jak Banu Szahr, Audan czy Howaitatów. Drugą połowę stanowili rolnicy i mieszkańcy kilku niewielkich miast. Dla władz emiratu głównym problemem była kontrola plemion beduińskich. Rolnicze wsie i miasta podporządkowano względnie łatwo. Zresztą administrację emiratu tworzono dzięki dotacjom brytyjskim (Peake 1958: 98–100; Shwadran 1959: 100–101).

Ważną rolę w historii Transjordanii odegrał oficer brytyjski John Bagot Glubb. Rozpoczął on służbę w emiracie w 1931 r. Zorganizował kilkusetosobowy oddział złożony z Beduinów, tzw. Pustynny Patrol. Dzięki swym zdolnościom negocjacyjnym pozyskał dla współpracy z rządem w Ammanie starszyznę plemion beduińskich. To on odpowiadał za przekazywanie dotacji plemionom i doprowadził do objęcia zwierzchnictwem władz pustynnych terenów państwa (ponad 2/3). W czasie II wojny światowej J.B. Glubb został dowódcą armii emiratu Legionu Arabskiego. Przeprowadził jej wyraźne powiększenie z kilkuset żołnierzy do liczby 6 tys. (Lunt 1999: 42 i 45–47; Glubb 1983: 282–284).

J.B. Glubb zadbał o dobre uzbrojenie armii transjordańskiej. Przede wszystkim jednak zastosował przemyślany system rekrutacji. W armii zatrudniał głównie Beduinów albo rolników z Transjordanii. Legion Arabski był armią zawodową utrzymywaną dzięki dotacjom brytyjskim. J.B. Glubb stworzył dzięki temu siły złożone z żołnierzy i podoficerów arabskich, w dużej mierze Beduinów, ale dowodzone przez kilkudziesięciu oficerów brytyjskich. Jednocześnie jeszcze silniej związał plemiona transjordańskie z dworem haszymidzkim i osobą władcy (Vatikiotis 1967: 73–75; Wróblewski 2009: 65–70).

W 1946 r. Brytyjczycy nadali Transjordanii niepodległość, choć *de facto* ich dominacja pozostała bardzo silna. W 1948 r. państwo haszymidzkie wzięło udział w I wojnie izraelsko-arabskiej. W wyniku starć Amman przejął kontrolę nad środkową Palestyną, czyli Zachodnim Brzegiem Jordanu i Wschodnią Jerozolimą. Na ziemiach palestyńskich mieszkało 720 tys. ludzi, a dodatkowo około 100 tys. Palestyńczyków przeniosło się na wschodni brzeg Jordanu. Tymczasem w Transjordanii mieszkało dotąd 350 tys. ludzi (Dokumentacja 1956: 124A). Transjordanie i środkową Palestynę połączono formalnie 24 kwietnia 1950 r. Państwu nadano nową nazwę – Haszymidzkie Królestwo Jordanii, a Palestyńczycy stali się większością poddanych Ammanu do 1967 r. (Robins 2004: 84–85; Wróblewski 2013: 211).

Kryzys monarchii w latach 1956–1957

W dekadę lat 50. monarchia haszymidzka wkraczała powiększona, ale z licznymi problemami. W gruncie rzeczy była wtedy państwem Palestyńczyków. Jednak ci nowi poddani nie uznawali naturalnego prawa Haszymidów do sprawowania władzy. Co więcej, Palestyńczycy podejrzewali króla Abd Allaha o prowadzenie pertraktacji z Izraelem, co uznawali za zdradę swoich interesów. Król rzeczywiście prowadził tajne rozmowy w sprawie uregulowania konfliktu. Uważał to jednak za natu-

ralny sposób postępowania. W zasadzie władca nie krył się nawet zbyt-
nio ze swoimi zamiarami¹.

Postawa Abd Allaha budziła rosnącą niechęć poddanych palestyń-
skich, a grupa ta zdominowała gospodarkę i parlament Jordanii. Nato-
miast dawni poddani z Transjordanii uznawali naturalne prawo rodu
panującego do sprawowania rządów. Beduini postrzegali politykę po-
przez pryzmat interesów swoich plemion. Władca miał prawo do wszel-
kich posunięć, o ile nie naruszał tych interesów. Ambasador brytyjski
Alec Kirkbridge pisał wprost, że dotąd polityka w Ammanie polegała na
osobistych kontaktach króla z lokalnymi przywódcami. Po 1950 r. nato-
miast powstała nowoczesna opozycja ideologiczna zdominowana przez
Palestyńczyków. Przyznawał, że nie był w stanie wpływać na tę nową
klasę polityczną².

20 lipca 1951 r. król Abd Allah modlił się w meczecie Al Aksa
w Jerozolimie. Gdy wychodził z jego wewnętrznej części, zastrzelił go
młody Palestyńczyk Mustafa Szukri-Aszu. Zamach ujawnił skalę nie-
chęci między Palestyńczykami a ludźmi z dawnej Transjordanii. Żołnie-
rze z orszaku króla zabili zamachowca, ale potem strzelali na oślep do
tłumu zgromadzonego pod meczetem i zastrzelili około 20 przypadko-
wych osób, a blisko 100 ranili. Co gorsza, zaraz po zamachu ludzie
z tzw. Regimentu Haszymidzkiego wtargnęli na Stare Miasto w Jerozo-
limie. Tam zdemolowali sklepy i bili wszystkich napotkanych przechod-
niów. Regiment ten był w całości niemal tworzony przez żołnierzy po-
chodzących z plemion beduińskich. Zamieszki te szybko opanowano, ale
mogły być symbolem wrogości grup etnicznych wśród społeczeństwa
Jordanii (Wilson 1999: 207–209).

Po śmierci pierwszego władcy nowym królem był formalnie jego
syn Talal. Jednak ze względu na postępującą chorobę psychiczną fak-
tyczne rządy przejęła rada regencyjna, a 2 maja 1953 r. oficjalnie intron-
izowano jego syna księcia Husajna. Nowy król liczył w tym momencie
18 lat i jego pozycja była dość słaba. W okresie 1951–1954 wzrosło więc
znaczenie parlamentu i polityków cywilnych, w tym generalnie elit pale-
styńskich (Robins 2004: 77–78 i 80–82).

W tym czasie w Egipcie obalono monarchię (w 1952 r.) a od 1954 r.
władzę dyktatorską przejął tam Gamel Abdel Naser. Przywódca egipski
zdołał pozyskać poparcie wielu Palestyńczyków. Twierdził, że Kair pod
jego przywództwem pokona Izrael. To jeszcze bardziej osłabiło pozycję
Haszymidów w Ammanie (Nutting 1972: 77 i 82). Do konfrontacji do-

¹ From Kirkbride to Bevin, March 6, 1950, FO (National Archives, Foreign Office),
FO 371/82705.

² From Kirkbride to Foreign Office, November 30, 1950, FO371/82716.

szło wreszcie w związku z koncepcją przystąpienia Jordanii do tzw. Paktu Bagdadzkiego. Ten prozachodni sojusz łączył Turcję, Iran, Pakistan, Irak i Wielką Brytanię. Ze względu na rolę J.B. Glubba i oficerów brytyjskich w Ammanie wydawało się pod koniec 1955 r., że Jordania będzie oczywistym kandydatem na kolejnego członka sojuszu. Jednak na wezwanie z Kairu opozycja w Jordanii rozpoczęła w grudniu 1955 r. masowe protesty. Skala wystąpień oraz związanego z nimi wandalizmu zaskoczyła całą jordańską klasę polityczną. Główną siłą protestu byli Palestyńczycy, zwłaszcza uchodźcy palestyńscy. Policja była zbyt słaba i do rozprzędzenia tłumów użyto żołnierzy Legionu Arabskiego. Ostatecznie protesty wygasły, gdy król zapowiedział, że Jordania nie wstąpi do żadnego paktu wojskowego (Robins 2004: 92). Ponieważ jednak zabiegi wokół akcesji Jordanii nadal trwały, w dniach 8–9 stycznia 1956 r. nastąpiła kolejna, jeszcze gwałtowniejsza fala protestów i zniszczeń. Znów jedyną siłą broniącą władzy Haszymidów okazał się Legion Arabski, który stłumił wystąpienia opozycji (Wróblewski 2013: 313).

Jordania oficjalnie wycofała się z zamiaru przystąpienia do Paktu Bagdadzkiego. Co ważniejsze, okazało się, że masowe protesty palestyńskiej większości stanowią wielkie zagrożenie dla monarchii. Armia była jedyną gwarancją przetrwania Haszymidów, ale dowodził nią J.B. Glubb i 75 wyższych oficerów brytyjskich, co powodowało powszechną niechęć społeczeństwa. Król Husajn stał przed bardzo trudnym wyzwaniem politycznym. W tak groźnych okolicznościach przeprowadził zaskakujące posunięcie. 1 marca 1956 r. wieczorem zdymisjonował wieloletniego dowódcę Legionu Arabskiego J.B. Glubba. Odleciał on z Ammanu rano 2 marca 1956 r., a wraz z nim kilku innych oficerów brytyjskich. W Jordanii informacja o decyzji wywołała wybuch radości. Opozycja uznała dopiero ten fakt za realne zrzucenie panowania brytyjskiego. Król pierwszy raz zyskał pewną popularność na palestyńskiej ulicy (Glubb 1957: 422–424).

Ta popularność wiązała się z groźbą zapaści finansowej. Brytyjczycy dotąd pokrywali niemal wszystkie wydatki armii. Amman zaczął szukać innych źródeł finansowania. Jednym z możliwych kierunków był sojusz z Egiptem, innym nawiązanie relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Pod koniec 1956 r. doszło do interwencji Wielkiej Brytanii i Francji oraz Izraela przeciw Egiptowi. Siły brytyjsko-francuskie zaczęły bombardować Egipcjan 31 października 1956 r., a ich spadochroniarze zajmowali rejon Kanału Sueskiego w dniach 5–6 listopada 1956 r. Jednak już 7 listopada Brytyjczycy i Francuzi musieli przerwać atak pod naciskiem Stanów Zjednoczonych. Wynik tej interwencji oznaczał katastrofę prestiżową dla Wielkiej Brytanii (Scott Lucas 1991: 296). W Jordanii w tym momencie przeważały zdecydowanie nastroje pronaserowskie. Od 29 października 1956 r. działał gabinet Sulajmana Nabulsiego. W jego rzą-

dzie dominowali politycy sympatyzujący z Egiptem i opcją arabskiego socjalizmu. Z armii jordańskiej wydalono wszystkich brytyjskich oficerów (Lunt 1999: 154–155).

W zmienionej sytuacji wydawało się, że pełny triumf odniesie w Ammanie opcja antyzachodnia popierana przez Palestyńczyków. Rząd S. Nabulsiego zerwał sojusz z Wielką Brytanią i negocjował umowy z Egiptem i Syrią. Młody monarcha był na ogół niedoceniany. Tymczasem król Husajn postrzegał rząd lewicy jako zagrożenie dla władzy dynastii i dążył do nawiązania ścisłej relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Od początku 1957 r. również administracja amerykańska zaczęła szukać sojuszników w świecie arabskim dotąd zdominowanym przez Londyn. Między rządem Jordanii a królem powstał zasadniczy spór w sprawie geopolitycznych opcji (Bania 2000: 282–283).

Rząd S. Nabulsiego umacniał się, co niepokoiło Haszymidów. 2 kwietnia 1957 r. rząd ogłosił zamiar nawiązania stosunków dyplomatycznych ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Król wykorzystał ten moment, by uderzyć i publicznie skrytykował decyzje. Rząd, przeceniając swą popularność, nie cofnął się przed konfrontacją i chciał zdymisjonować niektórych wyższych oficerów. Król odrzucił postulat rządu i 10 kwietnia 1957 r. udzielił mu dymisji. S. Nabulsi przyjął co prawda tę decyzję, ale jego zwolennicy 11 kwietnia rozpoczęli protesty przeciw monarchii. W ciągu kilku dni tłumy opozycjonistów, przede wszystkim Palestyńczyków, wydawały się panować nad stolicą (Lunt 1999: 158 i 160–161).

Rząd prawdopodobnie planował pozyskanie wojska. Po dymisji brytyjskich oficerów ich rolę przejęli młodzi Arabowie. Pełnili oni dotąd o wiele niższe stanowiska i mieli małe doświadczenie. Nowi oficerowie pochodzili z różnych środowisk – byli to zarówno Beduini, jak i ludzie z miast. Część z nich popierała nowy rząd i była zafascynowana postacią Nasera. W czasie protestów w Ammanie doszło 13 kwietnia 1957 r. do kryzysu w armii. Dowództwo zarządziło manewry z dala od Ammanu. Na manewry wysłano oddziały zdominowane przez Beduinów. W oddziałach rozeszła się jednak pogłoska, że oficerowie chcą obalić króla. Niespodziewanie w obozach wojskowych wybuchła rebelia przeciwko części oficerów. W nocy z 13 na 14 kwietnia doszło nawet do starć koło Zarki między żołnierzami lojalnymi wobec rządu i popierającymi króla. W tej sytuacji 14 kwietnia 1957 r. Husajn zdołał opanować zamęt i uzyskał poparcie żołnierzy. Wymienił dowództwo wojskowe. Generalnie umocniono rolę oficerów pochodzenia beduińskiego³.

³ Annual review for 1957, British Embassy, Amman, January 28, 1958. FO 371/134006/VJ1011/1/58, s. 9.

Król ogłosił później, że to dowódca armii Ali Abu Nuwar planował zamach stanu. Sprawa ta pozostaje do dziś niejasna (Wróblewski 2013: 395).

Król przejął faktycznie pełną władzę nad armią. Co więcej, przekonano się, że żołnierze i oficerowie pochodzący z plemion beduińskich są generalnie zwolennikami władzy Haszymidów, wykazują natomiast niechęć wobec miejskiej klasy politycznej. W następnych dniach król próbował zawrzeć kompromis z obozem lewicy arabskiej, oczywiście żądał uznania swej dominacji. Opozycja podtrzymywała jednak masowe protesty. Ostatecznie 24 kwietnia 1957 r. król mianował prozachodni rząd, który ogłosił wprowadzenie stanu wyjątkowego. 25 kwietnia 1957 r. armia rozpoczęła krwawą pacyfikację protestów. Politycy opozycji zostali aresztowani lub uciekli. Król oskarżył oficjalnie rząd S. Nabulsiego o to, że chciał podporządkować kraj komunizmowi. Armia zachowała całkowitą lojalność i w ciągu kilku dni stłumiła protesty. Zarówno przy okazji czystki w armii, jak i w wypadku pacyfikacji wystąpień opozycji król wykorzystał zasadniczy podział między ludnością dawnej Transjordanii a na ogół opozycyjnymi Palestyńczykami. Beduińska część armii stanowiła główną siłę chroniącą stabilność tronu⁴.

Kryzys polityczny w latach 1967–1970

Zwycięstwo nad opozycją pozwoliło królowi Husajnowi związać się wyraźnie ze Stanami Zjednoczonymi. Waszyngton przejął rolę Brytyjczyków i zaczął finansować armię Jordanii i wspomagać jej gospodarkę. W dekadzie lat 1957–1967 władza haszymidzka nie była generalnie zagrożona. Mimo to problem relacji Palestyńczyków z monarchią jordańską pozostawał główną osią polityki wewnętrznej państwa. Władze w Ammanie starały się zintegrować obie części państwa. Nie można twierdzić, że dyskryminowały Palestyńczyków jako takich. Przeciwnie, jako jedyny rząd arabski nadały pełne obywatelstwo uchodźcom. Palestyńczycy byli ministrami, a nawet premierami Jordanii. Tym niemniej władze haszymidzkie zachowały zawodowy typ armii. Celowo pozostawiono w jej ramach elitarne oddziały zdominowane przez element beduiński. Z kolei Palestyńczycy zostali nieufni wobec reżimu. Gdy zaś w 1964 r. w wyniku umów z Egiptem król Husajn pozwolił na utworzenie w Jordanii struktur Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP), to przyczyniły się one do szybkiego umocnienia palestyńskiej odrębności etnicznej (Wróblewski 2011: 158–159).

⁴ Ibidem, s. 10–11.

Król Husajn chciał, by ludność palestyńska uznawała go za przywódcę. Może właśnie dlatego w 1967 r. poparł antyizraelską politykę Nasera. W rezultacie w czerwcu 1967 r. Jordania wzięła udział w tzw. Wojnie Sześciodniowej. Wojska izraelskie pobiły armie arabskie, również jordańską. Izraelczycy okupowali Zachodni Brzeg Jordanu i Wschodnią Jerozolimę. Licząca ponad 30 tys. ludzi armia została rozgromiona. Na wschodni brzeg Jordanu napłynęło około 300 tys. uchodźców palestyńskich. Reżim haszymidzki doznał olbrzymiego osłabienia. W nowych warunkach król Husajn musiał się zgodzić, by wojskowe skrzydło OWP Al-Fatah zorganizowało swoje oddziały zbrojne i podjęło partyzancką walkę z Izraelem. 21 marca 1968 r. doszło do ciężkich walk sił Al-Fatah z Izraelczykami pod miejscowością Karama. Oddziały palestyńskie zdołały tam wyjść z okrążenia. Według strony jordańskiej zawdzięczały to pomocy armii haszymidzkiej. Jednak propaganda Al-Fatah przedstawiła starcie jako samodzielne zwycięstwo Palestyńczyków. Nowym idolem uchodźców został Jasir Arafat. Oddziały Al-Fatah urosły w ciągu trzech miesięcy z 2 tys. do 15 tys. bojowników. Ruch palestyński stał się znów groźny dla pozycji Haszymidów (Salibi 1998: 142).

Monarcha jordański w latach 1968–1970 tolerował rosnący w siłę zbrojny ruch palestyński z wielu powodów. Musiał przede wszystkim odbudować armię rządową. Jednocześnie musiał uwzględniać popularność bojowników OWP wśród części poddanych. Co więcej, król chciał odzyskać Zachodni Brzeg Jordanu. Spodziewano się w przyszłości jakiegoś układu pokojowego. Ruch palestyński był ważnym elementem nacisku na Izrael. Jednak wewnątrz Jordanii oddziały palestyńskie w 1969 r. przeniosły się do miast, w tym do Ammanu. Zbrojni Palestyńczycy stali się ruchem rewolucyjnym, a ich niechęć kierowała się przeciw monarchii haszymidzkiej. Bojówki palestyńskie w 1970 r. zaczęły przejmować kontrolę nad niektórymi dzielnicami Ammanu oraz nad miastami na północy kraju. Władza królewska była przez Palestyńczyków wyraźnie ignorowana. Zresztą oprócz Al-Fatah na terenie Jordanii zaczęły działać jeszcze skrajniejsze grupy, np. marksistowski Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny, który oficjalnie wzywał do obalenia monarchii w Jordanii. Jego rzecznicy podkreślali konieczność dokonania rewolucji socjalistycznej w przymierzu z ZSRR. W roku 1970 król mimo wszystko tolerował działanie bojówek, a jednocześnie przygotowywał kontratak (Robins 1999; Piotrowski 1983: 116).

Latem 1970 r. sytuacja w Jordanii zaczęła wymykać się spod kontroli. W miastach na północy dochodziło do starć bojowników z jordańską policją. 1 września 1970 r. w Ammanie Palestyńczycy mieli ostrzelać konwój samochodów, którym jechał król. Nawet J. Arafat nie panował nad wieloma grupami radykałów. Dodatkowo 6 września 1970 r. ludzie

z LFWP porwali zachodnie samoloty i dwa z nich skierowali na lotnisko w Ammanie. Ostatecznie sprowadzili tam i trzeci, a zakładników zabrali do Ammanu, całkowicie ignorując rząd haszymidzki. Wydaje się, że król skorzystał z tej okazji, by zaatakować. Okazał przecież maksimum dobrej woli i to ekstremiści palestyńscy przekroczyli wszelkie granice tolerancji. 15 września 1970 r. oddziały armii zaatakowały bojowników palestyńskich. Siły rządowe składały się z elitarnych oddziałów zdominowanych przez ludzi z plemion dawnej Transjordanii. Król wyraźnie zaapelował do tej części ludności. Zacięte walki w Ammanie i okolicy trwały 11 dni. Strona rządowa odniosła w nich całkowite zwycięstwo. Według OWP zginęło 3,4 tys. Palestyńczyków. Oddziały bojowe Al-Fatah zostały rozbite. Na północy przy granicy z Syrią walki się przedłużyły. Jednak do lata 1971 r. armia rządowa zlikwidowała zbrojny ruch palestyński w całej Jordanii (Wróblewski 2011: 174–176).

W 1970 r. monarchia jordańska była realnie zagrożona. W warunkach Jordanii niebezpieczny dla dynastii był oczywiście radykalny ruch palestyński. Oparciem dla Haszymidów pozostawali poddani należący do plemion transjordańskich. Głównym powiązaniem plemion z dynastią były elitarne i dobrze opłacone jednostki armii na ogół tworzone jeszcze w czasach J.B. Glubba. Ten tradycyjny system zdał egzamin w 1970 r., oczywiście z punktu widzenia panującego rodu.

Kryzys polityczny z lat 1989–1991

Zwycięstwo władz w Ammanie w 1970 r. pozwoliło ustabilizować sytuację polityczną w Jordanii na kilkanaście lat. Do 1989 r. monarchii nie zagrażał żaden poważny ruch polityczny. Trzeba też dodać, że lata 70. przyniosły Jordanii okres szybkiego rozwoju gospodarczego. Setki tysięcy Jordańczyków, w sporej części pochodzenia palestyńskiego, wyjechało nad Zatokę Perską. Do Jordanii docierały pieniądze od pracujących w Arabii Saudyjskiej, Kuwejcie czy Dubaju. Zresztą i w samej Jordanii trwał rozwój turystyki, bankowości i drobnego przemysłu. Państwo jordańskie prowadziło liczne inwestycje infrastrukturalne, zaciągając na ten cel znaczne pożyczki w bankach zachodnich. Jednak ten dobry okres skończył się w połowie lat 80. XX w. Spadek cen ropy zmniejszył dopływ pieniędzy na Bliski Wschód. Równocześnie zachodnie instytucje zaczęły domagać się dyscypliny finansowej od wierzycieli. Zmiany w ZSRR po 1985 r. sprawiły, że przestano wspomagać reżimy prozachodnie dla celów politycznych. Wszystko to uderzyło w finanse Jordanii. W 1989 r. sytuacja była na tyle zła, że rząd w Ammanie musiał zgodzić się na wprowadzenie

oszczędności budżetowych dyktowanych przez MFW. Między innymi obcięto dotacje na żywność (Wróblewski 2011: 216).

Te decyzje uruchomiły kolejny kryzys społeczny w Jordanii. W kwietniu 1989 r. wybuchły masowe zamieszki w kilku miastach. Tym razem buntowali się nie Palestyńczycy, tylko ludność południowej części państwa, np. mieszkańcy miasta Ma'an. Właśnie tam większość stanowili potomkowie plemion beduińskich. Oczywiście należy pamiętać, że obecnie ludzie ci nie prowadzą koczowniczego trybu życia i na ogół mieszkają w miastach i wsiach. Zachowali jednak świadomość przynależenia do plemion. Król Husajn uznał, że konieczne są głębokie reformy. Jeszcze w trakcie zamieszek obiecał powrót do parlamentaryzmu (od 1967 r. nie było wyborów powszechnych). 8 listopada 1989 r. przeprowadzono głosowanie powszechne. Nie uznawano istnienia partii, ale w pełni zaakceptowano rywalizacyjny charakter wyborów i pluralizm poglądów. W rezultacie parlament miał większość zasadniczo opozycyjną. Największa grupa posłów należała do Bractwa Muzułmańskiego, wybrano też wielu przedstawicieli lewicy arabskiej. Dwór natomiast opierał się na tzw. posłach niezależnych reprezentujących interesy lokalnych wspólnot. Często byli to delegaci plemion z południa (Robins 1999: 173–174).

W latach 1990–1991 kryzys się zaostrzył. W sierpniu 1990 r. armia iracka zajęła Kuwejt i cały region stanął przed trudnym problemem wyboru polityki. Król Husajn nie poparł koalicji antyirackiej. Był jedynym tak ważnym przywódcą, który do pewnego stopnia uznawał racje Sadata Husajna. W tym czasie monarchie naftowe wyгнаły setki tysięcy robotników z paszportami jordańskimi; byli to głównie Palestyńczycy. Irak miał masowe poparcie Palestyńczyków, król Husajn musiał się z tym liczyć. Co więcej, wydarzenia 1989 r. pokazały, że decyzje władz nie zawsze uzyskują akceptację plemion. Polityka równowagi wymagała więc pozyskania ludności palestyńskiej czy szerzej mieszkańców miast na północy. W ramach tych działań król w styczniu 1991 r. powierzył rząd politykom z Bractwa Muzułmańskiego. Ta fundamentalistyczna, ale generalnie umiarkowana organizacja zdobyła specjalne wpływy właśnie wśród Palestyńczyków, szczególnie od wybuchu w 1987 r. I Intifady. Rząd Bractwa trwał tylko do lipca 1991 r. Jednak dzięki jego istnieniu król zneutralizował niechęć ulicy w najgorszym pod wieloma względami dla monarchii roku 1991. W tym roku trwało załamanie gospodarcze, inflacja, a gdy Irak ostrzeliwał rakietami Tel Awiw, tysiące Palestyńczyków jordańskich demonstrowało radość. Król Husajn nie był jednak atakowany, bo prowadził politykę zgodną z oczekiwaniami znacznej części poddanych. Trzeba dodać, że Bractwo Muzułmańskie nie sprawdziło się w praktycznym rządzeniu. Poza tym po klęsce Iraku jasne się stało, że prozachodnia opcja dworu jest konieczna (Wąs 2006: 82–83).

Generalnie dzięki zmiennym manewrom politycznym monarchia przeszła przez tę niebezpieczną sytuację bez strat i dokonała nawet parlamentaryzacji ustroju. Jednocześnie gdy warunki się zmieniły, dwór nadał nowe prawo wyborcze. Rząd w Ammanie doprowadził do izolacji politycznej Bractwa Muzułmańskiego i oparł tworzenie gabinetów rządowych na poparciu posłów niezależnych. Ta grupa w kolejnych wyborach zawsze stanowi większość. Dzięki grze między różnymi społecznościami król mógł narzucić w 1994 r. układ pokojowy z Izraelem wbrew opozycji Bractwa Muzułmańskiego. Król Husajn zmarł w 1999 r. Jego następca Abd Allah II kontynuuje zasadniczo stworzony przez poprzednika sposób sprawowania władzy. W Jordanii odbywają się wybory powszechne, ale król ma prawo rozwiązać niewygodny parlament i on decyduje o terminie przeprowadzenia następnych wyborów. Może przez kilka miesięcy rządzić z pomocą dekretów. Mimo że poparcie potomków plemion beduińskich nie jest tak bezapelacyjne jak dawniej, wydaje się nadal ważnym gwarantem trwałości haszymidzkiego tronu w Ammanie (Milton-Edwards, Hinchcliffe 2009: 56–58).

Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych powyżej wypadków można wskazać na istotny aspekt praktyki politycznej Jordanii. Państwo to jest monarchią i głównym aksjomatem jego polityki jest utrzymanie rodu Haszymidów na tronie. Panująca dynastia stosuje rozmaite techniki, by ten cel osiągnąć. Zgodnie ze starą tradycją monarchii arabskiej wykorzystuje również podziały wewnętrzne społeczeństwa i stara się zająć pozycję arbitra. W razie zagrożenia tronu ród panujący musi jednak użyć siły zbrojnej dla rozprawy z opozycją. Od setek lat dynastie muzułmańskie tworzyły w tym celu specjalne oddziały zbrojne. Na ogół starano się, by ich żołnierze wywodzili się z innych grup etnicznych niż większość poddanych. Oczywiście sposób rekrutacji i preferencje etniczne przy formowaniu takich sił zmieniały się w ciągu wieków. Przy wielu różnicach można dostrzec, że powstanie w Jordanii elitarnych jednostek zdominowanych przez Beduinów ma w sobie wiele elementów tej strategii. Siły te przynajmniej dwukrotnie w latach 1957 i 1970 rzeczywiście uratowały panowanie Haszymidów w Ammanie. Z drugiej strony gra polityczna króla Husajna w latach 1989–1991 pokazuje, że monarchia wcale nie musi opierać się tylko na jednej grupie. Co więcej, szukanie równowagi i integracja poddanych jest autentycznym, choć nie zawsze realnym celem polityki władz w Ammanie.

Bibliografia

- Annual review for 1957, British Embassy, Amman, January 28, 1958. FO 371/134 006/VJ1011/1/58.
- Bania R. 2000, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Bliskiego Wschodu za prezydentury Dwighta D. Eisenhowera (20.01.1953–20.01.1961)*, Toruń.
- Danecki J. 2001, *Arabowie*, Warszawa.
- „Dokumentacja Prasowa” 1956, s. 124A.
- From Kirkbride to Bevin, March 6, 1950, FO (National Archives, Foreign Office), FO 371/82705.
- From Kirkbride to Foreign Office, November 30, 1950, FO371/82716.
- Glubb J.B. 1957, *A Soldier With the Arabs*, London.
- Glubb J.B. 1983, *The Changing Scenes of Life. An Autobiography*, London.
- Lunt J. 1999, *The Arab Legion*, London.
- Milton-Edwards B., Hinchcliffe P. 2009, *Jordan. A Hashemite Legacy*, London – New York.
- Nutting A. 1972, *Nasser*, London.
- Peake F.G. 1958, *History and tribes of Jordan*, Miami, Florida.
- Piotrowski J. 1983, *Spór o Palestynę*, Warszawa.
- Robins Ph. 2004, *A History of Jordan*, Cambridge.
- Salibi K. 1998, *The Modern History of Jordan*, London – New York.
- Scott Lucas W. 1991, *Divided we Stand. Britain, the USA and Suez Crisis*, London.
- Shwadrán B. 1959, *Jordan. A State of Tension*, New York.
- Vatikiotis P.J. 1967, *Politics and Military in Jordan: A Study of the Arab Legion 1921–1957*, London.
- Wąs A. 2006, *Bracia muzułmanie w Jordanii. Doktryna i organizacja bractwa na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin.
- Wilson M. C. 1999, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, Cambridge.
- Wróblewski B. 2009, *Legion Arabski (1920–1957)*, Toruń.
- Wróblewski B. 2011, *Jordania*, Warszawa.
- Wróblewski B. 2013, *Sojusz Wielkiej Brytanii z Haszymidzkim Królestwem Jordanii (1946–1958). Dylematy mocarstwa w relacjach z zależnym partnerem*, Rzeszów.
- Zdanowski J. 2004, *Arabia Saudyjska*, Warszawa.

Kamil Glinka*

**ROBERT WISZNIOWSKI: ZINTEGROWANE
ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE
ROZWOJEM PAŃSTWA
– DOŚWIADCZENIA POLSKIE.
WYBÓR DOKUMENTÓW Z KOMENTARZEM,
WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK,
TORUŃ 2013, 176 SS.**

Rosnąca dynamika i wewnętrzna złożoność procesów rozwojowych sprawiają, że władze publiczne podejmują wysiłek długofalowego programowania działań realizowanych w różnych, choć ściśle ze sobą powiązanych obszarach funkcjonowania współczesnego państwa. Zdolność do proaktywnego, tj. adaptacyjnego i antycypującego zarządzania tymi procesami, niezależnie od poziomu, jaki obejmują, staje się zatem warunkiem *sine qua non* skutecznej realizacji szeregu zadań publicznych. Recenzowana praca Roberta Wiszniowskiego jest pierwszym monograficznym ujęciem dotychczasowych doświadczeń związanych ze strategicznym podejściem do programowania rozwoju Polski.

Robert Wiszniowski jest profesorem, wieloletnim pracownikiem Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, badaczem o bogatym dorobku nie tylko naukowym i dydaktycznym, ale również organizacyjnym. Choć główny, najważniejszy obszar zainteresowań profesora wyznaczała przez lata problematyka marketingu politycznego i wyborczego oraz komunikowania masowego, to równie istotnym i, co z tym związane, dynamicznie eksploatowanym polem badań wrocławskiego politologia staje się teoria państwa. Opublikowana nakładem Wydawnictwa Adam Marszałek praca *Zintegrowane zarządzanie strategiczne rozwojem państwa – doświadczenia polskie. Wybór dokumentów z komentarzem* wpisuje się w ten drugi nurt naukowych dociekań.

* Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław, kamil.glinka@uwr.edu.pl

Recenzowana publikacja składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wprowadzeniem i uzupełnionych o załącznik w postaci obszernych fragmentów Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa 2006). Klarowna, spójna struktura służy realizacji głównego celu pracy, jakim jest całościowy i, co szczególnie warto podkreślić, wieloczynnikowy ogląd dotychczasowego dorobku w zakresie programowania strategicznego rozwoju Polski.

Rozdział pierwszy jest konceptualizacją najważniejszych pojęć wykorzystywanych w dalszych częściach publikacji. Autor omawia zatem znaczenie dokumentów strategicznych (strategii, programów, planów), uwzględniając kolejne etapy ich opracowywania, wdrażania i monitorowania. Przedstawia również własny sposób rozumienia polityki rozwoju, która, zgodnie z ideą *public policy*, integruje działania państwa prowadzone równocześnie w wielu obszarach sektorowych. Całość rozważań osadza w ramach aktualnej i szeroko komentowanej koncepcji zintegrowanego zarządzania strategicznego. Walorem tej części pracy jest bez wątpienia syntetyczny przegląd obszernej literatury przedmiotu ograniczony jedynie do wybranych, ale reprezentatywnych stanowisk teoretycznych.

Druga część recenzowanej publikacji pozwala na całościowy ogląd doświadczeń w obszarze strategicznego zarządzania rozwojem Polski przypadających na lata 1989–2006. Rozdział porządkuje zatem wszystkie przyjęte i wdrażane rządowe dokumenty, począwszy od tzw. planu Balcerowicza z 1989 r., a skończywszy na trzydziestu strategiach i programach sektorowych (szczegółowych) opracowanych w 2006 r. Zaprezentowany wykaz zawiera łącznie aż 406 aktów prawnych. W dalszej części rozdziału autor dokonuje oceny skuteczności i efektywności funkcjonowania tzw. dawnego systemu zarządzania krajowymi procesami rozwojowymi. Retrospektywne, w pewnym sensie ewaluacyjne ujęcie tworzy ramy dalszej analizy skoncentrowanej na nowych (aktualnie obowiązujących i sukcesywnie wdrażanych) rządowych dokumentach strategicznych.

Kolejne rozdziały są omówieniem jedynie sygnalizowanej we wcześniejszych częściach pracy struktury tzw. nowego systemu zintegrowanego. Punktem wyjścia dla rozważań autora prezentowanych w rozdziale trzecim jest *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* traktowana jako dokument opracowany „w duchu nowego programowania”. Równie istotną rolę odgrywa analiza *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski* będących tak naprawdę pierwszą rządową propozycją o całościowym, modelowym charakterze. Podkreślenia wymagają stosunkowo obszerne fragmenty obu aktów prawnych, których dobór potęguje walory poznawcze opracowania.

Czwarty rozdział przedstawia kolejny rządowy dokument, jakim jest przyjęty w 2009 r. i kilkakrotnie już modyfikowany *Plan uporządkowa-*

nia strategii rozwoju. Choć jego szczegółowe omówienie, uzupełnione licznymi fragmentami, należy uznać na logiczną, niejako naturalną konsekwencję konstrukcji recenzowanej publikacji, to kluczową rolę ogrywa analiza tzw. nowego systemu zarządzania rozwojem kraju zaprezentowana w ostatnim, piątym rozdziale. Autor omawia w nim założenia dwóch najważniejszych komponentów tzw. systemu zintegrowanego – „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności” oraz „Strategii Rozwoju Kraju 2020. Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo”. Walorem tej części pracy jest zestawienie nie tylko dziewięciu strategii zintegrowanych, ale również 59 (obowiązujących i przygotowywanych) strategii szczegółowych. Rozdział kończy autorski komentarz do fragmentów wspomianej już Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który ma charakter omówienia aktualnego stanu prac nad jej nowelizacją.

Przyjęty przez autora chronologiczny układ treści umożliwia ewolucyjny ogląd głównych, węzłowych przeobrażeń podejścia do programowania procesów rozwojowych. Publikowane fragmenty aktów prawnych wzbogacają pracę, sprawiając, że zyskuje ona kształt całościowej, zorientowanej normatywnie analizy. Obok walorów poznawczych uwagę przykuwa przejrzysty układ graficzny recenzowanego opracowania, w tym wysoka jakość zamieszczonych tabel i diagramów.

Charakter publikacji i, co z tym związane, dobór analizowanych dokumentów w zasadzie uzasadnia rezygnację z „obowiązkowego” zestawu wykorzystywanej literatury. Biorąc jednak pod uwagę potencjalne szerokie grono czytelników, w tym adeptów poszukujących pewnego rodzaju „intelektualnej pierwszej pomocy” w obszarze zarządzania rozwojem, zamieszczenie bibliografii mogłoby okazać się cennym i pożądanym zabiegiem. Wartości pracy z całą pewnością nie umniejsza również brak przywołania najnowszych komponentów zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem państwa, m.in. strategii programujących działania podmiotów administracji rządowej i samorządowej. Chodzi w tym przypadku o przyjętą w 2015 r. „Krajową Politykę Miejską” oraz instytucję kontraktu terytorialnego (zob. Trojak 2014; Matyja 2015; Obrębalski 2015). Po pierwsze, publikacja opisuje wybrany, znajdujący się *in statu nascendi*, a zatem podlegający niestannym przeobrażeniom wycinek rzeczywistości społeczno-politycznej. Po drugie, w warunkach postępującej inflacji prawa przywołanie wszystkich dokumentów wydaje się niemożliwe. Z drugiej jednak strony, taki „deficyt” może stanowić pretekst do aktualizacji opracowania, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę pewnego rodzaju niszę obserwowaną na rodzimym rynku wydawniczym

zdominowanym przez analizy o cząstkowym, zaledwie wycinkowym charakterze (por. Pangsy-Kania 2015; Zwierzdzyński 2015).

Podkreślenia wymaga wymierny potencjał aplikacyjny recenzowanej pracy, którego nie obniżają oczywiście powyższe sugestie. Syntetyczny sposób prezentacji omawianych treści poszerzony o przystępny, autorski komentarz właściwie przesądza o szerokim gronie odbiorców publikacji. Praca może zostać wykorzystana nie tylko przez pracowników naukowych, doktorantów i studentów. Choć wydana w 2013 r., jest nieustannie cennym źródłem wiedzy dla praktyków-specjalistów w zakresie zarządzania publicznego, pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Bibliografia

- Matyja R. 2015, „Krajowa Polityka Miejska” okiem politologa, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(33).
- Obrębalski M. 2015, *Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 393.
- Pangsy-Kania S. 2015, *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 3(7).
- Trojak E. 2014, *Kształtowanie się polskiej polityki miejskiej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(25).
- Ustawa 2006, Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.
- Wiszniowski R. 2013, *Przełomy państwa współczesnego. Przypadek Szkocji i Katalonii*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Zwierzdzyński M. 2015, *Strategie rozwoju Polski: analiza systemu, wyzwania i rekomendacje*, „Horyzonty Polityki”, nr 6(16).

Dominik Boratyn*

SPRAWOZDANIE Z IX MIĘDZYKONFERENCJI NAUKOWEJ „SYSTEMY OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W EUROPIE ORAZ W AUSTRALII I OCEANII. KONTEKST UNIWERSALNY – SPECYFIKA REGIONALNA – UWARUNKOWANIA REALIZACYJNE”

W dniach 24–25 kwietnia 2017 r. w Sejmie RP odbyła się organizowana cyklicznie konferencja naukowa poświęcona szeroko rozumianej tematyce praw człowieka. Tym razem tematem przewodnim były prawa człowieka w Europie oraz Australii i Oceanii. Wydarzenie upamiętniało również 60. rocznicę traktatów rzymskich, 25. rocznicę podpisania traktatu o Unii Europejskiej oraz 30. rocznicę utworzenia Australijskiej Komisji Praw Człowieka. Konferencja odbyła się w trzech oficjalnych językach: polskim, angielskim i rosyjskim.

Uroczyste otwarcie konferencji odbyło się w poniedziałek 24 kwietnia 2017 r. o godz. 9 w sali konferencyjnej im. Jacka Kuronia w budynku Sejmu RP. Jako pierwszy przemawiał prof. Jerzy Jaskiernia, dyrektor Instytutu Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach (UJK) i jednocześnie marszałek Stowarzyszenia Parlamentarzystów Polskich oraz kierownik naukowy konferencji.

Jako kolejna wystąpiła prof. Barbara Zbroińska, prorektor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, która przywitała wszystkich zebranych gości i uczestników konferencji, jednocześnie podkreślając znaczenie tego wydarzenia i dziękując za organizację.

Następnie o zabranie głosu został poproszony Pan Lino DeBono, prezydent Europejskiego Stowarzyszenia Byłych Parlamentarzystów Państw Członkowskich Rady Europy (FP – AP) oraz pozostali goście honorowi.

W pierwszym dniu konferencja została podzielona na trzy sesje plenarne i obrady panelowe w osiemnastu zespołach dyskusyjnych, w cza-

* Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: dominik.boratyn@urz.pl

sie których podejmowano liczne zagadnienia z zakresu praw człowieka i systemów poszczególnych państw, w tym również liczne problemy m.in. migracji, pokoju, godności człowieka, dostępu do broni palnej, prawa do godnej śmierci czy nawet lekarstw medycznych.

O godz. 9.35 po uroczystym otwarciu konferencji rozpoczęła się pierwsza sesja plenarna zatytułowana „Ochrona praw człowieka w Australii i Oceanii na tle uniwersalnych tendencji ochrony praw człowieka, której przewodniczącym był prof. Andrzej Bisztyga. Otwierające obrady wystąpienie prof. Wojciecha Pomykały, prezesa Fundacji Innowacja z Warszawy, dotyczyło tematyki prawa i losów człowieka na zakrętach dziejowych w Europie oraz Australii i Oceanii. Jako kolejny w sesji plenarnej, referat zatytułowany *Modele ustrojowe państw Oceanii a ochrona praw człowieka* przedstawił prof. Krystian Complak, konstytucjonalista z Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Następnie wystąpił pierwszy z zagranicznych uczestników konferencji Victor Rudenko (*doctor of law*, profesor, Institute of Philosophy and Law of the Urals Branch of Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, Russian Federation), który zaprezentował referat *Deliberative Democracy in Axiology of the Systems of Protection of Human Rights in Australia and Oceania*. Kolejne wystąpienie było zatytułowane *Wyzwania migracyjno-uchodźcze: standard prawa międzynarodowego a doświadczenia europejskie i australijskie*, a jego autorem był prof. Tadeusz Iwiński, który reprezentował Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa w Poznaniu. Kolejnym prelegentem była prof. Małgorzata Stefaniuk, prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, która wygłosiła referat pt. *Commonwealth Ombudsman – rola i zadania*, przedstawiający instytucję rzecznika praw obywatelskich w Australii. W sesji plenarnej udział wzięła również prof. Genowefa Grabowska, dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Administracji w Wyższej Szkole Menadżerskiej w Warszawie, która wygłosiła referat *Unia Europejska wobec ochrony praw człowieka w Australii i Oceanii*, podejmujący problematykę reakcji Unii na problem przestrzegania praw człowieka przez Australię. Obrady w pierwszej sesji plenarnej zakończyło wystąpienie prof. Longina Pastusiaka z Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, który wygłosił referat *Co wynika z polityki zagranicznej prezydenta Donalda Trumpa?* W czasie prelekcji przedstawił sylwetkę nowo wybranego prezydenta USA oraz szczególnie zwrócił uwagę na brak doświadczenia politycznego 45. prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Obrady w sesji plenarnej zakończyły się zgodnie z przewidzianym wcześniej planem konferencji o godz. 11. Przed rozpoczęciem paneli

dyskusyjnych i udaniem się do poszczególnych sal wszyscy uczestnicy konferencji zostali zaproszeni do tradycyjnej pamiątkowej fotografii.

Punktualnie o godz. 11.20 rozpoczęły się obrady w blokach tematycznych. Udział w nich wzięli trzej studenci Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Byli to: lic. Dominik Boratyn, który wygłosił referat zatytułowany *Prawo do wolności słowa w Internecie – mowa nienawiści, hejt*, poruszający problematykę respektowania praw człowieka w sieci oraz rozwiązań prawnych w tym zakresie, lic. Karol Piękoś, autor referatu pt. *Respektowanie praw człowieka w europejskim nakazie aresztowania*, odnoszącego się do jednej z instytucji prawa międzynarodowego w Unii Europejskiej, oraz lic. Damian Wicherek, który przedstawił rolę urzędu ochrony konkurencji i konsumentów w polskim porządku prawnym, charakteryzując m.in. inicjatywy podejmowane przez urząd w celu zapewnienia respektowania praw konsumenta w Polsce.

Udział w konferencji wzięli także pracownicy Instytutu Nauk o Polityce UR – prof. Sabina Grabowska, która przewodniczyła w zespole dyskusyjnym pt. „Ochrona praw społeczno-gospodarczych”, i prof. Radosław Grabowski, przewodniczący obradom w panelu „Instytucje ochrony praw człowieka w Australii i Oceanii”.

W konferencji uczestniczył również absolwent politologii mgr Krzysztof Kopciuch, obecnie doktorant na Uniwersytecie Rzeszowskim, który przedstawił referat zatytułowany *Prawne aspekty wpisu na listę aplikantów adwokackich i adwokatów*.

W pierwszym dniu obrad dla wszystkich uczestników konferencji pod przewodnictwem prof. Jerzego Jaskierni odbyła się dwujęzyczna wycieczka po budynku Sejmu RP, w czasie której organizator konferencji przybliżył m.in. historię polskiego parlamentaryzmu, proces tworzenia prawa, rolę marszałka sejmu oraz scharakteryzował różnice między czynnym i biernym prawem wyborczym i zasady wyboru na posłów i senatorów w polskim systemie prawnym, co było szczególnie interesujące dla zagranicznych uczestników.

W dniu 25 kwietnia o godz. 9 w sali konferencyjnej im. Jacka Kurońa rozpoczęła się druga sesja plenarna pt. „Tendencje w zakresie zwiększenia efektywności ochrony praw człowieka w Australii i Oceanii”. Obradom przewodniczyła prof. Genowefa Grabowska. Pierwszym prelegentem był prof. Andrzej Bisztyga z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego, który przedstawił referat zatytułowany *System ochrony wolności i praw jednostki w Australii*. Kolejnym referentem był prof. Jacek Sobczak z Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS, który przedstawił problematykę ochrony praw autorskich i własności intelektualnej w Związku Australijskim. Następnie prof.

Stanisław Stadniczeńko i mgr Dawid Stadniczeńko z Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie zaprezentowali referat pt. *Zwyczajne maoryjskie jako element systemu wymiaru sprawiedliwości w Nowej Zelandii*. Kolejnym prelegentem była prof. Ewa Popławska reprezentująca Kolegium Prawa z Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, która wygłosiła prelekcję zatytułowaną *Ochrona praw człowieka w Nowej Kaledonii. Między uniwersalizmem a specyfiką regionalną*. Następnie prof. Izabela Wróbel z Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu przedstawiła referat pt. *Ochrona uchodźców w Australii w świetle standardów europejskich*. Kolejne wystąpienie *Ochrona praw i wolności kobiet w Australii* autorstwa prof. Mieczysława Sprengela z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu zwróciło uwagę na problematykę praw kobiet w Australii. Następnym referentem w drugiej sesji plenarnej był prof. Piotr Mikuli z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który przedstawił referat pt. *Sądowa deklaracja niezgodności ustawodawstwa z przepisami dotyczącymi praw człowieka w Nowej Zelandii*. Następnie prof. Iwona Wrońska z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach porównała australijski i kanadyjski system ochrony praw człowieka. Kolejnym prelegentem była Valentiva Emikh (Candidate of Law, Institute of Philosophy and Law, Urals Division, Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, Russian Federation), która przedstawiła referat *Constitutionalism and human rights in Europe and in Australia & Oceania*. Drugą sesję plenarną zakończyło wystąpienie radcy prawnego Mirosława Wróblewskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który wygłosił referat *Wyspecjalizowane funkcje ombudsmanów Australii i Nowej Zelandii – geneza, rozwój i funkcjonowanie*.

O godz. 11.15 w drugim dniu obrad rozpoczęła się trzecia sesja plenarna zatytułowana „Nowe wyzwania i rozwiązania w obszarze praw człowieka”, której przewodniczącym był prof. Jacek Sobczak. W sesji udział wzięli głównie przedstawiciele zagranicznych ośrodków akademickich, w tym głównie z Ukrainy, Słowacji i Rosji.

IX Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Systemy ochrony praw człowieka w Europie oraz w Australii i Oceanii. Kontekst uniwersalny – specyfika regionalna – uwarunkowania realizacyjne” zakończyła się 25 kwietnia 2017 r. uroczystą ceremonią o godz. 13.40.

Z uwagi na skrótowy charakter niniejszego sprawozdania przytoczono jedynie główne wystąpienia prezentowane podczas obrad w sesjach plenarnych oraz planowy przebieg konferencji. Wydarzenie po raz kolejny było doskonałą okazją do wymiany poglądów, spostrzeżeń i akademickiej dyskusji, czego efektem będzie wydanie monografii pokonferencyjnej.