

ISSN 1896-8333
e-ISSN 2449-9013

ZESZYTY NAUKOWE
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Witelona w Legnicy

SCIENTIFIC PAPERS
of The Witelton State University
of Applied Sciences in Legnica

40 (3)/2021



Wydawnictwo Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

ZESZYTY NAUKOWE

Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

Nr 40(3)/2021

SCIENTIFIC PAPERS

of the Witelon State University of Applied Sciences in Legnica

No. 40(3)/2021

Rada Naukowa:

- dr Metin Aksoy – Selcuk University (Konya, Turcja),
prof. Antonea Hristova – European Univeristy Politechnical (Pernik, Bułgaria),
prof. dr Gabi Meissner – Hochschule für Verwaltung und Finanzen (Ludwigsburg, Niemcy),
prof. dr hab. Andrzej Panasiuk – PWSZ im. Witelona w Legnicy (Polska),
prof. dr hab. inż. Jerzy J. Pietkiewicz – PWSZ im. Witelona w Legnicy (Polska),
prof. dr hab. inż. Ryszard K. Pisarski – PWSZ im. Witelona w Legnicy (Polska),
dr Silvia Rucinska – Uniwersytet w Koszycach (Słowacja),
prof. dr hab. Nadiya Skotna – Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny im. Iwana Franki
w Drohobyczu (Ukraina),
dr hab. Anna Winiarska-Mieczan – Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie (Polska),
prof. US, dr hab. Jolanta Witek – Uniwersytet Szczeciński (Polska),
prof. Kaisong Wu – South-Central University for Nationalities (Wuhan, Chiny),
prof. dr Stefan Zahradnik – Hochschule Nordhausen (Niemcy)

Komitet Redakcyjny:

- dr Monika Wierzbicka (przewodnicząca),
prof. dr hab. inż. Jerzy Jan Pietkiewicz (redaktor naczelny Wydawnictwa),
dr inż. Renata Gnitecka, dr Agnieszka Kos, mgr Przemysław Kulon

Redaktor tematyczny:

dr Zbigniew Cesarz

Redaktor statystyczny:

dr Karol Selwat

Rada Wydawnicza:

- dr Bogumiła Wątopek (przewodnicząca),
prof. dr hab. inż. Jerzy Jan Pietkiewicz (redaktor naczelny Wydawnictwa),
dr Izabela Bernatek-Zagała, dr Jan Budka,
dr Małgorzata Bujnowska, dr Anna Kowal-Orczykowska,
mgr Przemysław Kulon, dr hab. inż. Marcin Liberacki, prof. PWSZ,
dr Renata Myrna-Bekas, mgr Mirosław Szczypiorski,
dr Małgorzata Szudrowicz-Garstka, dr Monika Wierzbicka,
dr hab. inż. Bogumiła Wnukowska, prof. dr hab. inż. Wojciech Zamojski

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
<http://www.zn.pwsz.legnica.edu.pl>

ISSN 1896-8333

e-ISSN 2449-9013

ZESZYTY NAUKOWE

Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

Nr 40(3)/2021

SCIENTIFIC PAPERS

of the Witelon State University of Applied Sciences in Legnica

No. 40 (3)/2021



Wydawnictwo

Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

Legnica 2021

Redaktorzy językowi:
mgr Krystyna Gajaszek, mgr Waldemar Gajaszek (j. polski),
mgr Sylwia Zajchowska (j. Niemiecki), mgr Izabela Selera (j. angielski),
prof. dr hab. Natalia Pobirchenko (j. rosyjski, j. ukraiński)

Projekt okładki:
Adam Chamera

Wydawca:
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy
ul. Sejmowa 5A, 59-220 Legnica, tel. 76 723 22 80 do 83
pwsz@pwsz.legnica.edu.pl, www.pwsz.legnica.edu.pl
www.wydawnictwo.pwsz.legnica.edu.pl

Czasopismo recenzowane według standardów
Ministerstwa Edukacji i Nauki.

W wykazie czasopism naukowych MNiSW z 2016 r. obowiązującym do 2019 roku Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy zostały umieszczone w części B w poz. 2121 i za publikację w tych Zeszytach uzyskiwało się 7 punktów. Od 2019 roku za publikację uzyskuje się 5 punktów.

Czasopismo jest indeksowane w bazach:
CEJSH (The Central European Journal of Social Science and Humanities), BazEkon,
Index Copernicus (ICV w 2013 r. = 4,51 pkt; ICV w 2014 r. = 49,86 (5,48 pkt);
ICV w 2015 r. = 9,72; ICV w 2016 r. = 71,81; ICV w 2017 r. = 76,42;
ICV w 2018 r. = 77,41; ICV w 2019 r. = 80,03; ICV w 2020 r. = 93,31).



INDEX  COPERNICUS
INTERNATIONAL

Publikacje są dostępne na stronach internetowych:
Dolnośląskiej Biblioteki Cyfrowej: www.dbc.wroc.pl
oraz Wydawnictwa PWSZ im. Witelona w Legnicy:
www.wydawnictwo.pwsz.legnica.edu.pl

Redakcja techniczna, skład i diapozytywy:
Krystyna Gajaszek, Waldemar Gajaszek
Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Witelona w Legnicy „Wspólnota Akademicka”
ul. Sejmowa 5A, 59-220 Legnica, tel. 76 723 21 20, tel./fax 76 723 29 04,
<http://www.zn.pwsz.legnica.edu.pl>

Wersja pierwotna: publikacja drukowana
© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę.

Spis treści

Contents	7
Andrzej Szczepański German Population in the Ethnic Policy of “People’s Poland”.....	9
Karolina Muzyczka Uprawnienia strony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.....	25
Marek Brylonek Rywalizacja mocarstw z perspektywy Stanów Zjednoczonych Ameryki u progu trzeciej dekady XXI wieku.....	43
Łukasz Wojcieszak Ewolucja bezpieczeństwa gazowego Bułgarii – studium przypadku.....	57
Anna Tyczkowska-Kowerczyk Bezpieczeństwo jako potrzeba i prawo człowieka.....	71
Patryk Gołubców Realizm polityczny w myśli Niccolò Machiavellego. Zarys problematyki.....	81
Robert Gwardyński Bezpieczeństwo państwa jako efekt działania systemowego.....	91
Marcin Hibner Kultura bezpieczeństwa wśród pracowników kopalni.....	103
Zasady zamieszczania artykułów w Zeszytach Naukowych PWSZ im. Witelona w Legnicy.....	113

Contents

Andrzej Szczepański

German Population in the Ethnic Policy of “People’s Poland” (Ludność niemiecka w polityce etnicznej „Polski Ludowej”) 9

Karolina Muzyczka

Powers of a party in administrative enforcement proceedings 25

Marek Brylonek

Great Power Competition from the perspective of the United States of America at the beginning of the third decade of 21st century 43

Łukasz Wojcieszak

Evolution of gas security in Bulgaria – case study 57

Anna Tyczkowska-Kowerczyk

Security as a need and a human right 71

Patryk Gołubców

Political realism in the thought of Niccolò Macchiavelli. Outline of the problems 81

Robert Gwardyński

State security as a result of systemic action 91

Marcin Hibner

Safety culture among mine employees 103

Article submission guidelines in the Scientific Papers of the Witelon State University of Applied Sciences in Legnica 113

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4451

Andrzej Szczepański

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych
e-mail: szczepanska@pwsz.legnica.edu.pl

German Population in the Ethnic Policy of “People’s Poland”

SUMMARY

After the Second World War, according to various sources, there were between 3.5 and 4.5 million citizens of the former German Third Reich within the borders of Poland. According to the agreements of the so-called Big Three, made during the Yalta and Potsdam conferences, this population was to be resettled within the borders of post-war Germany. The mass deportation actions lasted from 1946 to 1949 and covered the vast majority of the population, but still about 200,000 people remained in their previous places of residence. In the following years of the existence of "People's Poland", they also gradually left the country, emigrating to the West.

The primary objective of this paper was to attempt to characterize ethnic policy towards the German population in the post-war Poland. Over the years, the attitude of the state towards this group has fluctuated considerably, being characterized both by repressive measures and by the possibility of enjoying a relatively undisturbed existence.

Key words: ethnic policy, German minority, Polish People's Republic (Polska Rzeczpospolita Ludowa).

Introduction

The main aim of this article was to attempt to characterise the ethnic policy of “People’s Poland”¹ [Polska Ludowa] towards the German population and to show that this policy was not a constant value, but was subject to significant fluctuations. These changes depended on both internal factors (e.g. political and social) and international determinants (e.g. Polish-German diplomatic relations).

The first part of the study examines the issue of „ethnic policy”, pointing to its selected objectives, models and associations with other scientific categories. The second part is devoted to the issue of ethnic fragmentation of the Polish state before and after

¹ „Polska Ludowa” (People’s Poland) – unofficial, although commonly used name of the Polish state in the years 1944 to 1989.

the outbreak of World War II, basing its considerations, among others, on information from the population censuses of 1931 and 1946, as well as on the estimates available in the literature. The third and last chapter of this article discusses the situation of the German population in Poland in the context of the ethnic policy pursued towards it. In conclusion, an attempt has been made to relate the various stages of the state's activities to the previously presented theoretical models.

The research methods and techniques used, among others, include: historical, comparative and source analysis, statistical and literature criticism.

Ethnic Policy – Explanatory Assumptions

The concept of “ethnic policy” often appears in the literature alongside issues such as: “nationality policy”, “policy towards national and ethnic minorities” and “minority policy”. There is a conviction among Polish authors that the definitions of “national” and “ethnic” policies are almost unequivocal, but attention is drawn to the minimal differences between them. The former policy refers in particular to the historical aspect of the issue, while the latter to the contemporary one. In addition, “nationality policy” consists of a broader area of state activity, which includes three elements: policy towards the titular nation², national and ethnic minorities and the diaspora. „Ethnic policy”, on the other hand, concentrates on a narrower research focus, limited to the specific state policy towards national and ethnic minorities³. In this article it is assumed, following Henryk Chałupczak, that the term “ethnic policy” means „a set of measures adopted and implemented by the state and its authorities to solve problems related to the existence of national minorities on its territory”⁴. The above statement is complemented by Tomasz Browarek, who adds that the above-mentioned actions are the result of the following determinants: systemic and institutional (e.g. the political system of the state and its system of institutions responsible for the implementation of ethnic policy); legal (e.g. the system of internal law determining the status of national minorities); historical and social (e.g. the historical legacy of the national minorities). The historical and social issues (e.g. the historical legacy determining the perception of minority issues), ethnodemographic and geographical issues (e.g. the ethnic structure of the state and the territorial distribution of minorities), ideological and political issues (e.g. the position of the issue of ethnicity in the political thought of the ruling formations) and economic issues (ways of financing minorities by the state)⁵.

² The Titular Nation is the nation seeking to establish its own state or its proclamation, and, as a rule, constitutes a majority thereof.

³ R. Zenderowski, H. Chałupczak, W. Baluk, *Polityka etniczna: próba teoretycznej konceptualizacji* [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. R. Zenderowski, H. Chałupczak, W. Baluk, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015, s. 26.

⁴ H. Chałupczak, *Problemy metodologiczne badania polityki etnicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, E. Pogorzała, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu, Wydawnictwo Oficyna Simonidis Zamość 2013, s. 410.

⁵ T. Browarek, *Determinanty polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, „Studia Śląskie” 2015, nr LXXVII, s. 15–35.

Radosław Zenderowski and Jakub Pieńkowski believe that the ethnic policy of the state can be directed towards achieving three distinct goals, viz: „(a) acceptance of multi-ethnicity and multiculturalism manifested in the political organization of the state and in specific policies; (b) exclusion of minorities [...] from the mainstream of social, political and economic life and not allowing their integration into the titular nation; (c) aiming at ‚ethnic completeness’ (from assimilation to physical extermination and exile)”⁶.

Depending on the strategy chosen by the state, three different (though often intertwined) types of ethnic policy pursued can be identified and these are as follows:

1. Pluralist – based on the idea of group equality, where the state supports (also financially) the activities of minorities and allows autonomy and bilingualism in the regions where they live. Minorities are guaranteed the opportunity to participate in public life and have the right to preserve their individuality. The negative effect of this model may be to weaken the unity of the state and its society.

2. Integrative – there is individual equality of citizens, the ethnic diversity of society is emphasised, but the state does not support it and excludes additional preferences for minorities. As a result, the identity of different groups, assimilated into the majority, may disappear. This model can exist in three varieties: forced assimilation; acceptance of differences (without institutional support); and acceptance of differences and their protection (resembling the pluralist model, but not including the territorial autonomy of regions and the creation by minorities of their own self-governing organisations).

3. Segregationist – is based on the assumption of ethnic inequality. It not only prohibits the creation of minority institutions, but also restricts the civil rights of its members. These actions can lead to the separation of minorities in society and the creation of ethnic ghettos⁷.

Poland's Ethnic Structure Prior To and After World War II

According to the 1931 census, ethnic Poles accounted for 68.9% of the country's⁸ approximately 32 million inhabitants. According to Jerzy Tomaszewski, the above data raises significant doubts, as it suggests an overrepresentation of „Polish answers”. Therefore, the author decided to develop his own analyses and, relying on official statistics, he additionally included in the research the religious structure of the country. He then noted the following indicators: Poles constituted 64.7% of the population, Ukrainians – 16%, Jews – 9.8%, Belarusians – 6.1%, Germans – 2.4%, Russians – 0.4%, Lithuanians – 0.3%, Czechs – 0.1%, others – 0.1%, of undetermined nationality – 0.1%⁹.

World War II brought about a fundamental change in the current situation of the Polish state, including its ethnic structure. Under the arrangements made during the conferences of the so-called Big Three in Yalta and Potsdam [konferencja Wielkiej Trójki w Jałcie i Pocz-

⁶ R. Zenderowski, J. Pieńkowski, *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Tom 1, Instytut Politologii UKSW, Dom Wydawniczy Elipsa, *Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 2014, s. 203.

⁷ T. Browarek, *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018, s. 38–40.

⁸ A. Czubiński, *Historia Polski XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2007, s. 137.

⁹ J. Tomaszewski, *Rzeczpospolita wielu narodów*, Czytelnik, Warszawa 1985, s. 35.

damie] in February and August 1945, Poland received lands in the west, losing at the same time territories located east of the Bug River line to the USSR¹⁰. The country remaining in the sphere of USSR domination (among others political, economic and ideological) was smaller in comparison to the pre-war one by about 70 thousand square kilometers and less numerous by 7.5 million citizens. In addition, the so-called Recovered Territories¹¹ [Ziemie Odzyskane] were inhabited by a few million Germans, who by the decision of the victorious powers were to be displaced¹².

On 14th February 1946 the only census in the history of „People’s Poland” took place, which took into account the nationality of respondents. According to its results, among 23 929 757 people, 20 520 178 were Poles, 2 288 300 – Germans, 399 526 – of „other” nationality and 417 431 were subject to verification¹³. Grzegorz Janusz, who analyses the above data, believes that it should be treated with limited confidence, among other things because of the parallel migrations of the population (including the ongoing displacement of Germans and Ukrainians). In his opinion, the indices covering representatives of non-Polish nationality groups, whose actual number could have been as high as 1.5 million people (excluding expatriated Germans), were definitely understated¹⁴.

In subsequent years, information on the representation of ethnic groups was based solely on estimates, as exemplified by the Ministry of the Interior [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych]. For example, in 1960 national minorities were supposed to have a total of 459 700 representatives¹⁵. According to Leszek Olejnik, these indicators were underestimated, because the real value could have been between 486 000 and 521 000 representatives. He underlined the phenomenon of the autochthons’ labile nationality¹⁶ considered „top-down” by the state authorities as Poles, despite their increasingly frequent declaration of German identification¹⁷. It is worth noting that during the existence of „People’s Poland” [Polska Ludowa] its ethnic policy was subject to significant evolution. Although its principles

¹⁰ A. Friszke, *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 2003, s. 115–116.

¹¹ „Ziemie Odzyskane” (Recovered Territories) is the name given to the areas incorporated into the new borders of the Polish state (these included: Western Pomerania, Lower Silesia, Warmia and Mazury, and most of Upper Silesia), which were part of the Third Reich before 1945.

¹² W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2004*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 156–157.

¹³ S. Szulc, *Powszechny sumaryczny spis ludności z 14 II 1946 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1947, s. XVI.

¹⁴ G. Janusz, *Usytuowanie mniejszości narodowych w społeczeństwie i polityce państwa polskiego po 1945 r.* [w:] *Mniejszości narodowe w polskiej myśli politycznej w XX wieku*, red. J. Jachymek, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1992, s. 229–230. The census questionnaire listed only three national options: Polish, German and ‘other’. According to G. Janusz in the last one there were about 162 000 Ukrainians, 138 000 Belarusians, 108 000 Jews (but by mid-1946 there were supposed to be about 240,000) and 15 000 Slovaks.

¹⁵ Including 165 000 Belarusians, 22 300 Czechs and Slovaks, 11 000 Greeks, nine thousand Lithuanians, three thousand Germans, 19 000 Russians, 200 000 Ukrainians and 30 400 Jews.

¹⁶ An autochthon (representative of the native population) is a person belonging to the local “indigenous” community, settled in a given area for generations. Autochthones were defined as the nationally labile inhabitants of the Polish-German borderland, such as Silesians, Warmians and Mazurians.

¹⁷ L. Olejnik, *Polityka narodowościowa Polski w latach 1944–1960*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 63–64.

had been changing for almost half a century (from repressing non-Polish national groups to guaranteeing them limited autonomy)¹⁸, the basic aim was to eliminate ethnic differences in society and integrate minorities into a single (Polish) community¹⁹.

In the light of the systemic transformation initiated after 1989, manifested among others by the democratization of the social and political life of the country, the assumptions of ethnic policy also changed. The existence of national minorities, estimated at the beginning of the 1990s to number between 900 000 and one million, was "recognized"²⁰. At the same time, the model of Poland as a „mono-national” community was abandoned in favour of a pluralistic society, in which minorities have full civil rights, guaranteed by the state²¹. Establishing precise data on the ethnic structure became possible only thanks to the results of the National Population and Housing Censuses conducted in 2002 and 2011. According to them, the share of people of non-Polish nationality amounted to: in 2002 471.5 thousand representatives (including 152.9 thousand of German nationality), and in 2011–1467.7 thousand²² (including 147.8 thousand Germans)²³.

Germans in People's Poland

According to various sources, there were between 3.5 and 4.5 million Germans within the new borders of the Polish state, mainly pre-war citizens of the Third Reich [III Rzesza]²⁴. Due to their social degradation and relegation to the margins of social life, the living conditions of the population in the first post-war months were extremely difficult.

¹⁸ For example, in the first post-war years the German and Ukrainian minorities were subjected to extermination measures, including expulsion from the borders of the state. Simultaneously, the autonomy of the Jewish, Slovakian and that of the Czech's communities was ensued. In the 1950s there was a certain liberalisation in the influence of the state on all non-Polish ethnic groups, which took place especially after the so-called Polish October in 1956, i.e. the „licensed” democratisation of the political system. The following decade saw a gradual totalisation of the country's socio-political life, as a result of which national minorities were subjected to strict surveillance and the financial support provided to them was limited. Since the 1970s until the end of „People's Poland”, on the basis of the assumption of the „unity of the nation”, the issue of the ethnic fragmentation of the state completely disappeared from public space.

¹⁹ A. Szczepański, *Ewolucja polityki etnicznej w Polsce w latach 1944–1989*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, Nr 28, s. 172.

²⁰ S. Łodziński, *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993 (Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy)*, Raport Nr 22, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1994, s. 1.

²¹ A. Szczepański, *Bezpieczeństwo społeczne mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem społeczności romskiej (cygańskiej)*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, nr 32(3), s. 227–228.

²² In the 2011 census, unlike in 2002, respondents could choose two nationality declarations. Among a total of 1467.7 thousand “non-Polish” indications (both single and double entries), 596.3 contained a single, “exclusively non-Polish” nationality.

²³ G. Gudaszewski, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 20011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 39–40.

²⁴ P. Madajczyk, *Niemcy polscy 1944–1989*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 18.

This was reflected, among other things, in the deprivation of civil rights (including the right to own private property) and the ban on participation in all aspects of public life. Germans were often sent to forced labour camps set up by the Soviet Army, later taken over by the Polish administration²⁵. Many became the basic (and at the same time unpaid) workforce in the State Agricultural Farms (PGR), where „their work was considered a kind of compensation for war damage, and the only payment was food. They were obliged to work, but their legal situation was not regulated. Initially, there were no top-down rules on the employment of German workers”²⁶. Further restrictions also included a total ban on education for German children, who were not only deprived of education in their mother tongue, but also subjected to repressions, blaming them for the crimes of the Third Reich. Orphans were in the worst situation, and were often left to their fate. They were either put to work on Polish farms or placed in state-run orphanages, where they awaited deportation to Germany²⁷. The widespread hatred of the recent persecutors was „legitimised” by the Council of Ministers’ decree on the exclusion from Polish society of people of German nationality, who were designated for „expulsion from the territory of the State” and whose property was „subject to forfeiture”²⁸.

Ethnic policy towards Germans was determined at that time by two basic goals: their total removal from Poland and their maximum use, both as specialised labour force and as unskilled agricultural workers. The first to be deported were non-working people, the so-called „onerous element”, as well as clergymen and teachers. Professionally active people, especially specialists needed in industry (including miners from Wałbrzych and its surroundings) and State Agricultural Farm (PGR) personnel, were to be excluded from the transports and provided with appropriate rationing certificates²⁹. It was decided that, in accordance with arrangements made at the Potsdam Conference, transports with expelled former Third Reich [III Rzesza] citizens would be directed to the Soviet or British occupation zone. The deportations were to be carried out in a humane and organised manner, in contrast to the „spontaneous” actions taken by the Polish army as early as June 1945. The mass deportations began in the autumn of 1945 and reached their peak in 1946, when more than 1.6 million people were deported. In the following years, due to the deficit of specialists, indispensable for the industry, who could not be replaced by the Polish immigrants, the intensity of expatriation decreased significantly. This is illustrated by the following figures: in 1947, around 500,000 people were expatriated, and in the years 1948–1949, when the mass deportation

²⁵ S. Jankowiak, *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1970*, Warszawa 2005, s. 35–41.

²⁶ M. Machałek, *Pracownicy niemieccy w państwowych gospodarstwach rolnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych do lat pięćdziesiątych XX w. Wybrane problemy [w:] Władze komunistyczne wobec ludności niemieckiej w Polsce w latach 1945 – 1989*, red. A. Dziurok, P. Madajczyk, S. Rosenbaum, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2016, s. 513.

²⁷ B. Halicka, *The everyday life of children in Polish-German Borderlands during the early postwar period* [in:] ed. M. Venken, *Borderland Studies Meets Child Studies*, Peter Lang Edition, Frankfurt AM Mein 2017, s. 135–136.

²⁸ Dekret z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (Dz. U. 1946.55.310).

²⁹ T. Browarek, *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego w latach 1945–1989*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015, s. 99–116.

action ended, around 100 000³⁰. When the expulsions ended, there were around 200 000 „recognised” Germans in Poland, i.e. people with undisputed German nationality, living in the largest numbers in the Wrocław Voivodeship. Apart from them, in Upper Silesia (especially Opole), but also in Warmia and Masuria, the presence of approximately 1 million ethnically labile autochthons was noted, who were to „legitimise the Polishness” of these lands. As a result of a verification campaign conducted by the state authorities, they were granted Polish citizenship and confirmation of their Polish nationality. It is, however, significant that over the years they often articulated a German national identification, which enabled them to emigrate to the West³¹.

At the turn of the 1940s and 1950s, the situation of Germans in Poland changed as a result of the following factors: the establishment of the German Democratic Republic (hereafter: GDR) [Niemiecka Republika Demokratyczna] in 1949 and the conclusion of the border agreement between Poland and Germany in Zgorzelec in 1950. Based on these events, the state authorities took steps to improve the living conditions of Germans and enable them to acquire Polish citizenship³². Moreover, pursuant to relevant decrees of the Minister of Education (dated 26 July and 20 August 1950), kindergartens and schools with the German language of instruction started to operate in the school year 1950/1951. They were opened in the voivodeships of Wrocław, Szczecin and Koszalin, because according to the official position of the Polish authorities, only these areas were inhabited by the German minority. In September 1950 – 4 264 pupils attended 40 primary schools, and two years later the number of schools was 134 with 7,760 children. Secondary education was also created, since 1950 there were two basic vocational schools (in Boguszów and in Wałbrzych), and since 1952 – General Secondary School in Wałbrzych [Liceum Ogólnokształcące w Wałbrzychu] and a class with German as the language of instruction at the Pedagogical Secondary School in Świdnica. There were also evening schools and Polish language courses for working people. In its early years, 1950–1952, German education faced many obstacles, such as a lack of adequate teaching facilities, a shortage of teaching staff, insufficient teaching³³ aids and a lack of textbooks. As time passed, the state tried to remedy these shortcomings³⁴.

The beginning of the 1950s also brought significant changes related to measures taken to improve employment conditions for Germans and their material situation. The relevant state institutions, mainly the Central Committee of the Polish United Workers' Party [Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej] (hereafter: KC PZPR) and the government, postulated, for example, the unification of salaries and rules on the use of holiday

³⁰ Until 1956, i.e. the start of the next mass wave of emigration, departures of Germans from the People's Republic of Poland were sporadic, which was determined by the restrictive migration policy of the Polish authorities.

³¹ A. Szczepański, *Wyjazdy etnicznych i autochtonicznych przedstawicieli mniejszości niemieckiej z terenu Polski po II wojnie światowej* [w:] ed. M. Kulesza, *Geografia historyczna jako determinanta rozwoju nauk humanistycznych*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Katedra Geografii Politycznej i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Łódzkiego, Legnica–Łódź 2009, s. 145–150.

³² T. Browarek, *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego...*, s. 153.

³³ Attempts were made to remedy the lack of specialised teaching staff by organising teaching courses for “progressive workers”.

³⁴ A. Szczepański, *Education of the German minority in Legnica in the years 1951–1963 as an element of politics of ethnicity of “People's Poland”*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 35(2), s. 28–29.

leaves and holidays by all workers, regardless of their nationality. Professionally active Germans were to enjoy such privileges as nursery and kindergarten care, family allowances, disability pensions and medical assistance on an equal footing with Poles. Moreover, Germans who underwent political „verification” were allowed to join trade unions. However, the above measures were mainly aimed at people living in cities and working in the industry and trade. Employees of state farms, on the other hand, as well as agricultural workers in Soviet Army estates, were still prevented from exercising their rights. They were invariably treated as a low-paid workforce, often living in old and dilapidated houses, economically and socially disadvantaged (e.g. by not being paid their full salaries and having limited access to rest and maternity leave). The above situation was possible due to the fact that local administrative authorities often disobeyed top-down orders and condoned the discrimination of the German population. The Constitution of the People’s Republic of Poland [Polska Rzeczpospolita Ludowa] (hereafter referred to as the PRL) adopted on 22 July 1952 did not change this fact either, formally granting civil rights to all inhabitants, regardless of their nationality. The scale of the problem is evidenced by the fact that there were widespread migratory tendencies among Germans and in order to prevent them, from June 1954 inspections in State Agricultural Farms were intensified in order to verify the status quo and take measures to improve the living conditions of the population³⁵.

From the second half of the 1950s, in the wake of the so-called Thaw [Odwilż]³⁶, a significant change in the ethnic policy of „People’s Poland” [Polska Ludowa] was perceived. The previously implemented model of a mono-national (Polish) society was replaced by the idea of a state inhabited also by national minorities. Among other things, they were granted the right to have their own press³⁷ and to establish social organisations, and the official discourse emphasised the equality of all citizens of the People’s Republic of Poland [PRL], regardless of their ethnic origin³⁸. In the background of these transformations, two important events took place that determined the further fate of Germans, i.e. the agreement concluded on 5 December 1955 between the Polish and German Red Cross³⁹ [Polski i Niemiecki Czerwony Krzyż] and the resolution of the Central Committee of the Polish United Workers’ Party [KC PZPR] concerning the German population in Poland adopted a day later⁴⁰. The first aforementioned document concerned allowing 9500 Germans to leave Poland as part of the so-called „family reunion” action. According to the agreement, the transports were to be directed to the Federal Republic of Germany (hereafter referred to as the FRG) [Republika Federalna Niemiec], where relatives of the departed lived. In practice, the terms of the agreement were not strictly adhered to, as the indicated number of emigrants was already reached in December 1955, and further mass

³⁵ T. Browarek, *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego ...*, s. 153–160

³⁶ A limited liberalisation of the political system of the People’s Republic of Poland, the emanation of which was the assumption of the post of First Secretary of the Central Committee of the PZPR by Władysław Gomułka in October 1956 was called the „Thaw” [Odwilż].

³⁷ Magazines printed in minority languages had already appeared a few years earlier (e.g. the Jewish “Folks Sztyme”), but since the 1950s the number of titles and their circulation increased.

³⁸ L. Olejnik, *op. cit.*, s. 47–53.

³⁹ Germany did not have diplomatic relations with the People’s Republic of Poland until 1970, so the signatories to the agreement were the Polish and German Red Cross.

⁴⁰ A. Szczepański, *Działalność Niemieckiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego w Legnicy w świetle polityki etnicznej realizowanej w Polsce w latach 1944–1989*, „Almanach Legnicki” 2020, nr 2, s. 166–167.

departures began in 1956. They continued until 1959 and (according to estimates) involved over 240 000 people. There were both ethnic Germans and representatives of the native population among the emigrants, but also ethnic Poles. Due to negative reactions from the GDR [NRD], which demanded that some of the transports be diverted to its territory, a small number of the displaced persons was also sent there⁴¹.

A resolution of the Central Committee of the Polish United Workers' Party [KC PZPR], adopted on 6 December 1955, promised an improvement in the material and cultural situation of the German population in Poland. It regulated pension and disability issues, raised the demand for compensation for losses incurred by Germans directly after the war, and took a positive stance on the „family reunion action”⁴². The conditions were created for the establishment of a German social organisation and steps were taken to enable a relatively large circulation of German-language newspapers⁴³. In April 1957 the German Socio-Cultural Association [Niemieckie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne] (hereinafter NTSK) was founded in Wałbrzych, with branches in fourteen towns in the Lower Silesia⁴⁴. The most important aims included: to strengthen the bonds between the Polish and German populations; to popularise German education, culture, and art; and to address the Polish authorities with demands concerning the material and spiritual needs of the Germans in the Wrocław Voivodeship. Moreover, the Society's statutes also included: taking care of the elderly and supporting them with property, pensions and supply; helping them organise emigration to the West; establishing the Central German House of Culture in Wałbrzych [Centralny Niemiecki Dom Kultury w Wałbrzychu]; and cooperating with Polish authorities and „progressive” organisations in Germany. From the beginning of its existence, however, the NTSK did not arouse wider interest among the German population determined to leave the territory of the People's Republic of Poland [PRL]. While the number of members at the time of the creation of the Society was around four thousand, in 1960 it was only 750, mainly elderly and ill. As a result, it was not possible to make the work of the organisation more dynamic, as its activities were limited primarily to cultural activities and social care for its members⁴⁵. Thus, contrary to the hopes of the authorities, it was not possible to integrate the German community around the NTSK. As a result, the sense of the organisation's existence soon began to be questioned, and the first voices about its pointlessness appeared as early as 1958⁴⁶.

The end of the „family reunification” action gave the authorities cause to believe that almost all Germans had left the territory of the People's Republic of Poland [PRL], and official statistics indicated that around three thousand representatives of the minority remained, mainly

⁴¹ S. Jankowiak, *Łączenie rodzin między Polską a Niemcami w latach pięćdziesiątych*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2001, nr 9, s. 24–25.

⁴² B. Nitschke, *Prawne położenie ludności niemieckiej w Polsce po zakończeniu wysiedleń*, „Studia Zachodnie” 1999, nr 4, s. 166.

⁴³ A. Szczepański, *Ewolucja polityki etnicznej...*, s. 170. The most popular magazine at that time was, among German press „Arbeiterstimme – Sozialistische Tageszeitung”.

⁴⁴ There were city councils of the NTSK (in the latter city there was also a provincial council of the organisation) in Wrocław and Wałbrzych, while local circles were located in: Boguszów, Bolesławiec, Cieplice (in Jelenia Góra), Gorce, Gromadka, Kudowa Zdrój, Legnica, Mieroszów, Nowa Ruda, Szczawno Zdrój, Świdnica and Unisław Śląski.

⁴⁵ B. Ociepka, *Niemcy na Dolnym Śląsku w latach 1945–1970*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 1992, s. 138–147.

⁴⁶ A. Szczepański, *Działalność Niemieckiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego...*, s. 167–168.

living in Lower Silesia⁴⁷. The process of marginalisation of the group began since the 1960s. At the same time, among the Silesians, Warmians and Mazurians, German national identifications were increasingly common. These were strongly resisted by the state authorities, who invariably refused to recognise the autochthons as a different ethnic group. This was because any change in the post-1945 tactics towards the indigenous population would have meant admitting that the state's ethnic policy had failed⁴⁸. The above-mentioned groups were to continue to „testify to the Polish character” of the lands incorporated into the country, even though the „repolonization” measures taken towards their inhabitants proved to be too superficial and short-term⁴⁹. As a result, the majority of people who were allowed to leave for Germany in the 1960s (mainly for West Germany) were the autochthons. It is estimated that around 100 000 emigrants, often „politically suspect”, lonely and ill, left the borders of the People's Republic of Poland [PRL] at that time and constituted a potential „problem” for the state authorities⁵⁰.

The turn of the 1950s and 1960s brought a radical reduction in German schooling. This is illustrated by the fact that while in the school year 1958/1959 there were 12 schools (eight in the Wrocław Voivodeship, three in the Koszalin Voivodeship and one in the Szczecin Voivodeship) with a total of 285 pupils, in 1960 this number was reduced to five centres (four in Lower Silesia and one in Szczecin) with 132 pupils. In 1961/1962 there were only two schools, in Wrocław and Legnica, attended by 59 children. The latter had a dormitory and acted as a collective centre, which organised education for all pupils from the province. It was the intention of the educational authorities for it to remain the only school with German as the language of instruction in the People's Republic of Poland [PRL], but due to the steady decline in the number of children (in the year 1962/1963 there were only 29 students), it was decided to liquidate it, which took place on 1 September 1963. Parents interested in continuing their children's German language education were provided with additional classes organised at Primary School No. 15 in Legnica (located in the same building as the former German school). The classes were held until 1970 and each year they were attended by a dozen students, who lived mainly in the city or its vicinity⁵¹.

As a result of the mass departures of the German population, the number of NTSK field circles was reduced to nine. Moreover, from the beginning of the decade, following the example of other minority societies, supervision of the organisation's activities intensified and its tasks changed. From now on, among other things, it was to „serve the construction of socialism” and disseminate the assumptions of the PZPR and of the government within its ranks, as well as to implement the principles of „proletarian nationalism”. Moreover, the Society was required to promote friendship between the GDR and the People's Republic of Poland, while the propagation of progressive culture and art (German and Polish) was considered a secondary issue. Since the mid – 1960's, the financial problems of the organisation started to grow and, as a result, the activity of most of its branches

⁴⁷ *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN* 1967, Tom IX, s. 71. In reality, this figure was considerably underestimated, as evidenced by the mass emigration of Germans in the following years.

⁴⁸ T. Browarek, *Szkolnictwo dla ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1989*, [w:] *Edukacja mniejszościowa w Polsce. Wczoraj, dziś i jutro*, red. G. Schiller, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice–Opole 2015, s. 21–22.

⁴⁹ A. Szczepański, *Wyjazdy etnicznych i autochtonicznych przedstawicieli mniejszości niemieckiej...*, s. 147.

⁵⁰ A. Szczepański, *Działalność Niemieckiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego...*, s. 168.

⁵¹ T. Browarek, *Szkolnictwo mniejszości niemieckiej w Polsce po II wojnie światowej*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy” 2002, nr 3–4, s. 201–203.

(except for the circles in Wałbrzych, Wrocław and Boguszów⁵²) weakened, which henceforth focused mainly on aid measures for their compatriots⁵³.

The price for Germany's recognition of the PRL's western border and the establishment of diplomatic relations between the two countries (which took place on 9 December 1970) was that Poland agreed to resume the „family reunion” campaign. It was intended to last for two years and involve around 30 000 people, although there were many more willing to leave the country⁵⁴. In the 1970s, Poland embarked on a path of intensive economic development, financed by loans from abroad, including the Federal Republic of Germany. On the basis of an agreement concluded in 1975 by the First Secretary of the Central Committee of the Polish United Workers' Party [I Sekretarz KC PZPR] Edward Gierek and Chancellor Helmut Schmidt, it was agreed that the PRL would be granted 1.3 billion West German marks and that economic agreements favourable to it would be concluded. In return, the Polish side declared that it would allow 120 000–125 000 people of „undoubtedly German nationality” to leave. It is estimated that in the years 1970–1979 more than 201 000 migrants, mainly from the autochthonous community, made their way to West Germany. This situation confirmed the complex and ambivalent attitude of the authorities to the native population, which on the one hand was refused recognition as a German minority, but on the other was allowed to move to the West, thus getting rid of an „unwanted problem”⁵⁵.

At the beginning of the 1970s, the idea of liquidating the NTSK resurfaced due to the authorities' fear of being influenced by West German ideology. It was decided at that time, among other things, to intensify supervision over the Society, to limit its funding, to prevent it from expanding its activities beyond the Wrocław Voivodeship, and to introduce difficulties in recruiting new members. The authorities intended that the above actions lead to the self-dissolution of the institution, which was also influenced by the age structure of its members, i.e. elderly and sick people. In 1977, due to the fact that the NTSK authorities functioned with an incomplete composition (the previous chairman resigned from his post), the work of the Board and its local circles was administered by a curator⁵⁶. His primary task was to put the organisational and membership matters in order, but in reality he aimed at closing down the NTSK. Things turned out differently, however, and for unknown reasons the liquidation of the Society, which in 1979 had 230 members, was abandoned⁵⁷.

At the beginning of the next decade, as a result of the worsening economic situation and the progressing totalization of the political system (determined in particular by the martial law restrictions)⁵⁸, interest in emigration to West Germany increased. It is estimated that between 1980 and 1982, approximately 107,000 citizens left the borders of the People's

⁵² There was a choir, artistic group, a ballet, a children's theatre and a library for the dissemination of German books and magazines.

⁵³ T. Browarek, *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego...*, s. 314–318.

⁵⁴ S. Jankowiak *Wysiedlenie i emigracja...*, s. 478–479. W latach 1970–1972 wyjechało ok. 39 tysięcy osób.

⁵⁵ A. Szczepański, *Wyjazdy etnicznych i autochtonicznych przedstawicieli mniejszości niemieckiej...*, s. 151–152.

⁵⁶ There were only four branches at that time located in: Boguszów Gorce, Legnica, Nowa Ruda, Wałbrzych and Wrocław.

⁵⁷ T. Browarek, *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego...*, s. 319–324.

⁵⁸ Among other things, a curfew was introduced, strikes were banned, freedom of movement was restricted and the activities of social organisations, including social and cultural associations of national minorities were suspended.

Republic of Poland, mainly illegally. And although people of German ethnic origin (mainly Upper Silesians) predominated among them, a significant percentage of those leaving were also Poles⁵⁹. „It can be assumed that the crisis of the socialist economy created „Germanness” also among people loosely associated with it, and the „pass” to a better world turned out to be a „commodity” so valuable that the documentation of German origin sometimes indicated the hitherto hidden presence of Volksdeutsche among the ancestors”⁶⁰. At the same time, there was a growing tendency among the native population to manifest their own ethnic distinctiveness. They ostentatiously used the German language in public places, tried to change their personal data (e.g. by returning to their German surname), refused to send their children to Polish schools and avoided military service in the Polish army. In addition, efforts were made to register social organisations, such as the Association of Germans in Poland [Stowarzyszenie Niemców w Polsce] (in the Opole Voivodeship), the German Socio-Cultural Association in Poland [Niemieckie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne] and the Association of Germans [Stowarzyszenie Niemców w Polsce] based in Roszków (both in the Katowice Voivodeship). In the years 1984 and 1989, the state authorities received 14 applications to legalise the societies, but all of them were refused⁶¹. In this situation, in Upper Silesia, illegal German Friendship Circles (Deutsche Freundschaftskreise – DFK) were established, i.e. local associations of people who declared their national identity to be German. In the mid 1980s, an attempt was made to organise a minority congress on the basis of the DFK, but this initiative was thwarted by the Security Service of the People’s Republic of Poland [Służba Bezpieczeństwa PRL]⁶². Until the end of the People’s Poland [Polska Ludowa], the authorities invariably maintained the thesis on the existence of a ‚fictitious’ minority, which is illustrated by the position of the then 1st Secretary of the Central Committee of the Polish United Workers’ Party [KC PZPR] Wojciech Jaruzelski, who „when asked in official press interviews about the emigration of people of German origin from Poland to the Federal Republic of Germany, used the term ‚Volksdeutsche’, which in his opinion reflected the essence of the matter most accurately”⁶³.

With the initiation of the political transformation after 1989, a change occurred in the existing principles of ethnic policy of the state. The thesis of national homogeneity was replaced by the idea of ethnic pluralism, and non-Polish nationality groups were allowed to develop unhindered and to preserve their ethnic distinctiveness⁶⁴. The „non-existent German minority” also received legal confirmation of its existence and began intensive organisational activities. The first associations were registered in Upper Silesia, followed by other regions inhabited by people declaring themselves to be German, such as Greater Poland, Pomerania, Warmia and Masuria. From the very beginning until the present day, the biggest and the most active (e.g. in terms of social, political and cultural activities) of all national

⁵⁹ T. Browarek, *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego...*, s. 346–347. According to German data, immigration from Poland between 1980 and 1989 amounted to 632 803 people.

⁶⁰ P. Madajczyk *Niemcy polscy...*, s. 324

⁶¹ D. Matelski, *Niemcy w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 1999, s. 253–255.

⁶² Z. Kurcz, *Zachowania wyborcze mniejszości niemieckiej [w:]* ed. W. Sitek, *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995, s. 103.

⁶³ D. Matelski, *Niemcy w Polsce...*, s. 269.

⁶⁴ A. Szczepański, *Ewolucja polityki etnicznej...*, s. 172.

minority organisations in Poland has been the Social-Cultural Society of Germans [Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców] in Opole Silesia established in 1991 (until 1993 it functioned as the Social-Cultural Society of the German Minority in Opole Silesia [Towarzystwo Społeczno – Kulturalne Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim])⁶⁵.

Conclusion

The ethnic policy of "People's Poland" was subject to significant evolution, determined by the geopolitical and internal situation of the country. Immediately after the end of World War II, it constituted a set of actions targeted at individual national minorities, and was characterized by different goals and tools of implementation. At that time, the concept of an ethnically homogenous state began to materialise and this idea, with varying intensity, was present in national politics until 1989. Although minorities were granted a limited right to cultivate their own identity, on the other hand they were subjected to top-down (forced) assimilation⁶⁶. The constant tendency was to eliminate ethnic differences and to include minorities in the framework of a uniform (Polish) national community. Thus, it seems legitimate to state that in the years 1944-1989 there was a significant fluctuation in the impact on non-Polish ethnic groups, which was reflected in the modification of the policy principles of the time⁶⁷.

According to T. Browarek, four distinct periods can be discerned in the ethnic policy of „People's Poland” towards the German population, namely: „Restriction” – 1945–1949; „Integration” – 1950–1955; „Licensed activity” – 1956–1959 and „Marginalisation” – 1959–1989. In the first one the actions were repressive in character and consisted, among other things, in expelling Germans from the territory of the state, depriving them of civil rights, imposing new obligations (above all labour), as well as abolishing the education of children and youth. The years of „integration” consisted in a softening of attitudes towards minorities, which through „class” (not ethnicity) was aimed to integrate into the rest of society. Schools with German as the language of instruction were established at this time and steps were declared to be taken to improve the material situation of the group. Between 1956 and 1959 Germans were given full equality with Poles and all forms of discrimination on the basis of nationality were combated. In addition, the German Social and Cultural Association [Niemieckie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne] was set up (under relevant international agreements) and Germans were allowed to emigrate from the People's Republic of Poland. As a result, the vast majority of the community left the country. In turn, the period of “marginalisation” was characterised by gradual closure of schools (the last ones ceased to exist in 1963) and atrophy of the NTSK. At the same time, more and more frequent manifestations of declaring Germanness by representatives of the native population (mainly from Upper

⁶⁵ H. Chałupczak, T. Browarek, *Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 138.

⁶⁶ S. Łodziński, *Polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w latach 1945–2008* [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie światowej*, red. S. Dudra i B. Nitschke, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2010, s. 21.

⁶⁷ P. Madajczyk, *Mniejszości narodowe w Polsce po II wojnie światowej*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2004, nr 3/2(6), s. 45–54.

Silesia and Warmia and Masuria) were counteracted by allowing them to leave the People's Republic of Poland for Germany (mainly to the West)⁶⁸.

Referring to the previously mentioned concept of R. Zenderowski and J. Pieńkowski, one can state that the state policy towards the German population was characterised by the pursuit of two basic goals: „ethnic completeness” and exclusion of minorities from the mainstream of social life. The first of these was realised primarily in the years 1945–1949, i.e. during the period of mass deportations to the West, while the second one (with varying intensity and using different tools) – from the 1950s until 1989. Thus, it seems reasonable to conclude that there was no uniform pattern of ethnic policy towards Germans, since until 1949 it corresponded to the segregationist model, while in later years to the integrationist one (interchangeably in variants: forced assimilation and acceptance of differences).

Bibliography

- Browarek T., *Determinanty polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, „Studia Śląskie” 2015, nr LXXVII.
- Browarek T., *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego w latach 1945–1989*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.
- Browarek T., *Szkolnictwo dla ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1989* [w:] *Edukacja mniejszościowa w Polsce. Wczoraj, dziś i jutro*, red. G. Schiller, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice–Opole 2015.
- Browarek T., *Szkolnictwo mniejszości niemieckiej w Polsce po II wojnie światowej*, „Przełęcz Historyczno-Oświatowy” 2002, nr 3–4.
- Browarek T., *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018.
- Chałupczak H., Browarek T., *Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000.
- Chałupczak H., *Problemy metodologiczne badania polityki etnicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, E. Pogorzała, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowicza w Zamościu, Wydawnictwo Officina Simonidis, Zamość 2013.
- Czubiński A., *Historia Polski XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2007.
- Dekret z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (Dz. U. 1946.55.310).
- Friszke A., *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 2003.
- Gudaszewski G., *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- Halicka B., *The everyday life of children in Polish-German Borderlands during the early postwar period* [in:] *Borderland Studies Meets Child Studies*, ed. M. Venken, Peter Lang Edition, Frankfurt AM Mein 2017.

⁶⁸ T. Browarek, *Szkolnictwo dla ludności niemieckiej w polityce władz polskich...*, s. 18–23.

- Jankowiak S., *Łączenie rodzin między Polską a Niemcami w latach pięćdziesiątych*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2001, nr 9.
- Jankowiak S., *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1970*, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2005.
- Janusz G., *Usytuowanie mniejszości narodowych w społeczeństwie i polityce państwa polskiego po 1945 r.* [w:] *Mniejszości narodowe w polskiej myśli politycznej w XX wieku*, red. J. Jachymek, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1992.
- Kurcz Z., *Zachowania wyborcze mniejszości niemieckiej* [w:] *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*, red. W. Sitek, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995.
- Łodziński S., *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993 (Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy)*, Raport Nr 22, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1994.
- Łodziński S., *Polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w latach 1945–2008* [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie światowej*, red. S. Dudra i B. Nitschke, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2010.
- Machałek M., *Pracownicy niemieccy w państwowych gospodarstwach rolnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych do lat pięćdziesiątych XX w. Wybrane problemy* [w:] *Władze komunistyczne wobec ludności niemieckiej w Polsce w latach 1945–1989*, red. A. Dziurok, P. Madajczyk, S. Rosenbaum, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2016.
- Madajczyk P., *Mniejszości narodowe w Polsce po II wojnie światowej*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2004, nr 3/2(6).
- Madajczyk P., *Niemcy polscy 1944–1989*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
- Matelski D., *Niemcy w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 1999.
- Nitschke B., *Prawne położenie ludności niemieckiej w Polsce po zakończeniu wysiedleń*, „Studia Zachodnie” 1999, Nr 4.
- Ociepka B., *Niemcy na Dolnym Śląsku w latach 1945–1970*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Olejniak L., *Polityka narodowościowa Polski w latach 1944–1960*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2004*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Szczepański A., *Bezpieczeństwo społeczne mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem społeczności romskiej (cygańskiej)*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, nr 32(3).
- Szczepański A., *Działalność Niemieckiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego w Legnicy w świetle polityki etnicznej realizowanej w Polsce w latach 1944–1989*, „Almanach Legnicki” 2020, nr 2.
- Szczepański A., *Education of the German minority in Legnica in the years 1951–1963 as an element of politics of ethnicity of “People’s Poland”*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 35(2)/2020.

- Szczepański A., *Ewolucja polityki etnicznej w Polsce w latach 1944–1989*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28.
- Szczepański A., *Wyjazdy etnicznych i autochtonicznych przedstawicieli mniejszości niemieckiej z terenu Polski po II wojnie światowej* [w:] *Geografia historyczna jako determinanta rozwoju nauk humanistycznych*, red. M. Kulesza, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Katedra Geografii Politycznej i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Łódzkiego, Legnica–Łódź 2009.
- Szulc, S., *Powszechny sumaryczny spis ludności z 14 II 1946 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1947.
- Tomaszewski J., *Rzeczpospolita wielu narodów*, Czytelnik, Warszawa 1985.
- Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, Tom IX, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1967.
- Zenderowski R., Chałupczak H., Baluk W., *Polityka etniczna: próba teoretycznej konceptualizacji* [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. R. Zenderowski, H. Chałupczak, W. Baluk, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.
- Zenderowski R., Pieńkowski J., *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Tom I, *Zagadnienia teoretyczne*, Instytut Politologii UKSW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.

STRESZCZENIE

Andrzej Szczepański

Ludność niemiecka w polityce etnicznej „Polski Ludowej”

Po zakończeniu II wojny światowej w granicach Polski znajdowało się według różnych źródeł między 3,5 a 4,5 mln obywateli byłej III Rzeszy Niemieckiej. Zgodnie z ustaleniami tzw. Wielkiej Trójki, podjętymi w trakcie konferencji w Jałcie i Poczdamie, powyższa ludność miała zostać wysiedlona w granice powojennych Niemiec. Masowe akcje deportacyjne trwały w latach 1946–1949 i objęły zdecydowaną większość populacji, ale w dotychczasowym miejscu zamieszkania pozostało wciąż ok. 200 tys. osób. W kolejnych latach istnienia „Polski Ludowej” również i one sukcesywnie opuszczały terytorium państwa, udając się na emigrację na Zachód.

Nadrzędnym celem powstania niniejszego artykułu było podjęcie próby charakterystyki polityki etnicznej względem ludności niemieckiej w powojennej Polsce. Na przestrzeni lat stosunek państwa do powyższej grupy podlegał istotnym fluktuacjom, odznaczając się zarówno podejmowaniem wobec niej działań represyjnych, jak i umożliwieniem jej względnie niezakłóconej egzystencji

Słowa kluczowe: polityka etniczna, mniejszość niemiecka, Polska Rzeczpospolita Ludowa.

Data wpływu artykułu: 24.05.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 24.06.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4456

Karolina Muzyczka

Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa

e-mail: k_muzyczka@wp.pl

<https://orcid.org/0000-0003-0569-1966>

Uprawnienia strony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

STRESZCZENIE

Egzekucja w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym polega na ustanowieniu przez właściwy organ administracji publicznej środka przymusu państwowego w celu doprowadzenia do wykonania obowiązków publicznoprawnych. Zatem egzekucja administracyjna stanowi formy bezpośredniej ingerencji organów administracji publicznej w sferę praw i wolności jednostki, co powoduje, że podlega regulacji prawnej. W celu zapewnienia jednostce ochrony przed bezzasadną ingerencją w jej prawa i wolności przyznano możliwość zastosowania środków prawnych przeciwko podejmowanym wobec niej aktom i czynnościom egzekucyjnym.

Słowa kluczowe: uprawnienia strony, egzekucja administracyjna, środek prawny, skarga, zarzut.

Wstęp

Zasada demokratycznego państwa prawnego kształtuje w sposób fundamentalny funkcje, ustrój i działalność administracji publicznej. Z zasady tej wynikają inne zasady o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praw jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej, a mianowicie zasada prawa do sądu (art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP¹) oraz zasada prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucja RP). „Prawo do obrony na drodze administracyjnej nabiera szczególnego znaczenia w postępowaniu egzekucyjnym, w którym organy administracji publicznej stosują (podejmują) wprost środki władcze celem przymusowego doprowadzenia do wykonywania przez jednostkę obowiązków publicznoprawnych o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym”². Władczość jest podstawową cechą

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz. U. z 1997 r., poz. 946.

² K. Sobieralski, *Środki obrony przed egzekucją administracyjną uwagi na tle nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79113/PDF/31_Sobieralski-K.pdf, s. 432, dostęp: 25.10.2020 r.

działania administracji publicznej, którą można dojrzyć w wielu obszarach funkcjonowania administracji publicznej. Niemniej jednak postępowanie egzekucyjne stanowi szczególnie obszar, w którym występuje przymus. Celem niniejszego artykułu jest określenie uprawnień strony przed organem administracyjnym w egzekucyjnym postępowaniu administracyjnym.

1. Pojęcie i klasyfikacja środków prawnych w egzekucyjnym postępowaniu administracyjnym

Organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że w zakresie kompetencji organu egzekucyjnego pozostaje także zbadanie dopuszczalności prowadzenia egzekucji z poszczególnych składników majątku zobowiązanego³. Zatem organ egzekucyjny dokonuje oceny, czy składniki te nie stanowią minimum egzystencji zobowiązanego (art. 29 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji u.p.e.a.⁴). Na organie egzekucyjnym spoczywa obowiązek określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego egzekucji administracyjnej⁵. W przypadku gdy organ egzekucyjny w toku postępowania egzekucyjnego stwierdzi niedopuszczalność egzekucji administracyjnej przeprowadzonej z określonego przedmiotu majątkowego zobowiązanego, stanowiącego minimum egzystencji zobowiązanego, powinien w tym zakresie umorzyć egzekucję administracyjną. „A w przypadku błędnej oceny organu egzekucyjnego co do prowadzenia egzekucji z przedmiotów składających się na minimum egzystencji zobowiązanemu przysługuje środek prawny, który ma na celu ochronę przed niedopuszczalną egzekucją kierowaną do przedmiotu podlegającego wyłączeniu”⁶.

„Środki prawne, zwane środkami zaskarżenia, są instytucjami procesowymi służącymi uprawnionym podmiotom do weryfikacji aktów lub czynności podjętych przez właściwe organy i inne podmioty w celu ich kasacji lub reformacji”⁷. Środek prawny nie jest wyrażeniem normatywnym odnoszącym się do kwestii weryfikacji czynności organu prowadzącego postępowanie administracyjne jurysdykcyjne i wykonawcze. Obok niego używa się zwrotów: środek zaskarżenia, środek odwoławczy czy też środek kontroli. Z tego względu Piotr Przybysz sformułował w nauce propozycję, aby w odniesieniu do czynności polegających na zakwestionowaniu prawidłowości działania organu egzekucyjnego używać określenia „środek zaskarżenia”⁸. W myśl Magdaleny Jankowskiej „Środki prawne, zwane inaczej środkami zaskarżenia, są instytucjami procesowymi służącymi uprawnionym podmiotom do żądania weryfikacji aktów lub czynności podjętych przez właściwe organy i inne podmioty

³ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020, t II OSK 1583/18, legalis nr 2506955.

⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 41.

⁵ Wyrok NSA OZ w Poznaniu z dnia 24.06.1999 r., sygn. I SA/Po 2576/98, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2000, nr. 1, s. 30.

⁶ A. Drelichowska, P. Razowski, *Zasada poszanowania minimum egzystencji jako gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018, s. 143.

⁷ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003, s. 235.

⁸ P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 46–47.

w celu ich kasacji lub reformacji. Stanowią podstawowe narzędzie, za pomocą którego sprawuje się ochronę praw jednostki w postępowaniach prowadzonych przez organy państwa. Środki te nie dążą do zmiany przepisu prawa, decyzji lub postanowienia, z których wynika określony obowiązek lub uprawnienie, tworzące sytuację prawną danej osoby poza procesem. Wręcz przeciwnie, są one zorientowane jedynie na zmianę czynności proceduralnych związanych z toczącym się postępowaniem, mającym na celu doprowadzenie do wykonania obowiązków wynikających z decyzji lub postanowienia, bezpośrednio z przepisów prawa albo z innych aktów i orzeczeń, jeśli przewidują to ustawy⁹. Środki prawne to instytucje procesowe, za pomocą których uprawnione podmioty mogą domagać się weryfikacji, a w konsekwencji zmiany lub uchylenia czynności dokonywanych w toku postępowania przez organ egzekucyjny, wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym oraz inne podmioty biorące udział w stosowaniu przymusu egzekucyjnego. Barbara Adamiak nie używa w postępowaniu egzekucyjnym określenia środka prawne. Podkreśla, że środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym różnią się od środków zaskarżenia w postępowaniu orzekającym tym, że ich przedmiotem nie są wyłącznie rozstrzygnięcia, ale że mają na celu zaskarżenie czynności postępowania egzekucyjnego w celu obrony przed egzekucją lub czynnościami postępowania egzekucyjnego, jak i przymuszenie do podjęcia czynności postępowania egzekucyjnego¹⁰.

Ustawa o egzekucji administracyjnej ustanawia administracyjne środki prawne, jak też środki ochrony sądowej. Administracyjne środki prawne można podzielić na dwie grupy: środki prawne wprowadzone przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym oraz środki prawne przewidziane w ustawie kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (k.p.a.)¹¹ i dopuszczone w postępowaniu egzekucyjnym przez ustawę o egzekucji administracyjnej, choć niekiedy na zmodyfikowanych zasadach. Do odrębnych środków wprowadzonych ustawą o egzekucji administracyjnej zaliczymy zarzuty, wniosek o wyłączenie prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego spod egzekucji, kwestionowanie istnienia lub wysokości określonych należności oraz skargę na czynności egzekucyjne. Środków tych nie zna k.p.a., tym niemniej pewne zasady stosowania środków odwoławczych przewidziane w k.p.a. będą miały posiłkowo zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym z mocy art. 17 u.p.e.a., np. przepisy o tym, że środki odwoławcze można składać na piśmie, jak i ustnie do protokołu. Do drugiej grupy administracyjnych środków prawnych, tj. przewidzianych w k.p.a. i mających zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, zaliczymy zażalenia na postanowienia, wniosek o przywrócenie terminu oraz skargi i wnioski. Jeśli chodzi o środki ochrony sądowej, to w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wystąpią dwa powództwa przeciwegzekucyjne. Należą do nich: powództwo (wniosek do komisji arbitrażowej) zobowiązanego o ustalenie nieistnienia należności lub kwestionujące wysokość należności zobowiązanego oraz powództwo osoby trzeciej o zwolnienie spod egzekucji. Są one rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania

⁹ M. Jankowska, *Żądanie wyłączenia spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub prawa majątkowego jako środek ochrony prawa osób trzecich* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 35–36.

¹⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 569.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 54.

cywilnego (k.p.c.)¹² przepisów obowiązujących przed komisją arbitrażową, natomiast ustawa o egzekucji administracyjnej przewiduje tylko ich istnienie oraz pewne skutki, jakie pociąga wniesienie tych środków do sądu dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego¹³. „Wśród środków uregulowanych w ustawie egzekucyjnej można jeszcze wyróżnić grupę środków, które mogą być stosowane we wszystkich postępowaniach egzekucyjnych, oraz grupę środków, które znajdują zastosowanie tylko w związku z prowadzeniem określonego rodzaju egzekucji”¹⁴.

1.1. Zarzut w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez organ administracji publicznej

Środek ten służy tylko zobowiązaniu, tj. temu, przeciwko komu toczy się egzekucja. Zobowiązany może go złożyć po doręczeniu mu odpisu tytułu wykonawczego oraz postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego (art. 33 u.p.e.a.). Wynika z tego, że zarzuty są środkiem służącym w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego, nie służą zaś w toku samego postępowania egzekucyjnego. Środek ten składać można jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego od postanowienia w sprawie zabezpieczenia (art. 155 u.p.e.a.)¹⁵. Środek ten należy złożyć w terminie siedmiu dni od doręczenia odpisu tytułu wykonawczego (od doręczenia postanowienia o zabezpieczeniu). O możliwości skorzystania z tego środka musi pouczyć zobowiązany organ egzekucyjny lub egzekutor. W przypadku braku pouczenia lub mylnego pouczenia będą tu miały zastosowanie przepisy art. 103 i art. 14 k.p.a. Zarzuty można składać tylko w przypadkach taksatywnie wymienionych w art. 33 § 1 u.p.e.a.¹⁶. Jeżeli zobowiązany złoży je w innych przypadkach (np. kwestionując prawidłowość decyzji, która ma być wykonana przymusowo w postępowaniu egzekucyjnym), to organ egzekucyjny nie ma obowiązku, a nawet nie może merytorycznie rozpatrywać takich zarzutów. W postępowaniu egzekucyjnym nie powinno się rozstrzygać spraw ostatecznie już rozstrzygniętych przed wydaniem decyzji, orzeczenia, postanowienia itp. stanowiących podstawę egzekucji, ale rozstrzygać kwestie wyłaniające się w toku samego postępowania egzekucyjnego. W przeciwnym przypadku organ rozpatrujący zarzuty zmieniłby się w trzecią instancję, a samo postępowanie egzekucyjne byłoby kontynuacją postępowania, w którym wydano decyzję będącą podstawą postępowania egzekucyjnego. Głównymi przyczynami uzasadniającymi złożenie zarzutów są przypadki niedopuszczalności egzekucji. Przy tym niedopuszczalność tę mogą uzasadniać względy merytoryczne (art. 33 pkt 1 i 2 u.p.e.a.) lub też formalnoprawne (art. 33 pkt 6 u.p.e.a.), gdy egzekucja będzie uzasadniona, lecz zastosowano niedopuszczalny środek egzekucyjny (art. 150 u.p.e.a.) czy mogą wystąpić

¹² Ustawa z dnia kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r., t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 11.

¹³ Z. Leoński, *Środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, <https://repositorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19854/1/004%20ZBIGNIEW%20LEONSKI%20RPEiS%2029%283%29%2C%201967.pdf>, s. 36, dostęp: 25.10.2020 r.

¹⁴ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 236.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 3.4.1998, I SA/Lu 231/97, niepubl.; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.10.2010, III SA/Łd 156/10, „Wspólnota” 2010, nr 47, s. 45.

¹⁶ P. Dąbek, *Dopuszczalność badania w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zarzutu nieistnienia obowiązku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 6, s. 34–48.

sytuacje czasowej niedopuszczalności egzekucji. Zarzut można wnieść także w sytuacjach, kiedy egzekucja jest wprawdzie dopuszczalna, lecz w toku postępowania dopuszczono się określonych w ustawie istotnych naruszeń przepisów egzekucyjnych. Chodzi tu o naruszenie zasady stosowania najłagodniejszego środka (art. 33 pkt 7 u.p.e.a.) oraz błąd co do przedmiotu egzekucji lub osoby zobowiązanego (art. 33 pkt 3 i 4 u.p.e.a.). Artykuł 33 pkt 5 u.p.e.a. przewiduje możliwość składania zarzutów, jeżeli obowiązek o charakterze niepieniężnym jest niewykonalny. W przypadku gdy decyzja z chwilą jej wydania nie była wykonalna, a w danej sprawie obowiązywały przepisy k.p.a., to taka decyzja była nieważna (art. 137 § 1 pkt 5 k.p.a.). Wystąpiła tu niedopuszczalność egzekucji i podstawą zarzutów będzie art. 33 pkt 6, a nie pkt 5 u.p.e.a. Dotyczy to trybu rozpatrywania zarzutów – to z art. 33 u.p.e.a. wynika, że rozpatruje je organ pierwszej instancji. Niekiedy jednak organ egzekucyjny musi badać zasadność lub wymagalność obowiązku będącego podstawą egzekucji, a więc badać zasadność rozstrzygnięcia. Jak wynika z art. 29 § 1 u.p.e.a.: „Organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej; organ ten nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym”. Kwestie te może badać i ewentualnie korygować swe rozstrzygnięcia sam wierzyciel, dlatego też organ egzekucyjny, rozpatrując zarzuty zobowiązanego, czynić to powinien w porozumieniu z wierzycielem (art. 29 § 1 u.p.e.a.). Od tej reguły są dwa wyjątki. Otóż w przypadku gdy podstawą zarzutu jest stwierdzenie, że organ egzekucyjny zastosował zbyt uciążliwy środek w sprawach obowiązków o charakterze pieniężnym, zarzuty rozstrzyga sam organ egzekucyjny. Dzieje się to dlatego, że wówczas o zastosowaniu środka egzekucyjnego decydował sam organ egzekucyjny, a ewentualny wniosek wierzyciela był tylko niewiążącą sugestią. Obowiązek rozpatrywania zarzutów przez organ egzekucyjny w porozumieniu z wierzycielem stanie się bezprzedmiotowy również wówczas, gdy organ egzekucyjny będzie przymusowo wykonywał swą własną decyzję. Organ będzie jednocześnie i organem egzekucyjnym, i wierzycielem, przeto sam może decydować o zasadności zarzutów skierowanych przeciwko aktom prawnym przez niego wydanym. Organ egzekucyjny, rozpatrując zarzuty, może postąpić następująco: odrzucić zarzuty jako nieuzasadnione; uznać zarzuty za uzasadnione i zawiesić postępowanie egzekucyjne w przypadkach przewidzianych w art. 54 u.p.e.a.; umorzyć postępowanie, jeśli wystąpi jedna z przyczyn przewidzianych w art. 5 u.p.e.a.; zastosować środek egzekucyjny mniej uciążliwy, gdy środek poprzednio zastosowany był sprzeczny z zasadą wyrażoną w art. 7 § 2 u.p.e.a. Organ egzekucyjny, rozstrzygając zarzuty, wydaje postanowienie. Od postanowienia zobowiązanemu i wierzycielowi służy zażalenie (art. 33 § 2 i 3 u.p.e.a.). Zgodnie z przepisami k.p.a. zażalenie na postanowienie rozpatruje organ wyższego stopnia. Właściwością administracyjnych środków prawnych wprowadzonych przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym z 1966 r. jest to, że nie wstrzymują one automatycznie czynności egzekucyjnych. Podobnie się rzecz ma z zarzutami, jednak zarówno złożenie zarzutów, jak i zażalenie w przedmiocie postanowienia o załatwieniu zarzutów może dać podstawę do wstrzymania czynności egzekucyjnych z urzędu (art. 34 u.p.e.a.). Innym środkiem zaskarżenia służącym tylko zobowiązanemu będzie zakwestionowanie przez niego istnienia lub wysokości należności objętej postępowaniem egzekucyjnym. Środek ten został wprowadzony przez przepisy wykonawcze do ustawy z 17 czerwca 1966 r. i dotyczy tylko nielicznych przypadków prowadzenia egzekucji administracyjnej w zakresie świadczeń pieniężnych. Otóż ze środka tego można korzystać tylko w trzech przypadkach, a mianowicie gdy prowadzi się egzekucję z wynagrodzenia za pracę należności „1. z tytułu przeterminowanych kredytów, udzielonych przez państwowe przedsiębiorstwo; 2. z tytułu podlegających zwrotowi stypendiów, zasiłków, kosztów wykształcenia i innych kosztów

związanych ze szkoleniem, chyba że podlegają one egzekucji administracyjnej z mocy przepisów szczególnych; 3. z tytułu świadczeń państwowych zakładów i urzędzeń opieki nad dzieckiem i młodzieżą”¹⁷. W tych przypadkach zobowiązany może w terminie siedmiu dni od otrzymania upomnienia zakwestionować samo istnienie lub wysokość należności. Wywiera to ten skutek prawny, że już złożenie zakwestionowania powoduje wyłączenie danej należności spod egzekucji administracyjnej, a w konsekwencji – umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W nawiązaniu do powyższego rodzi się pytanie, na które należy odpowiedzieć: czy przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja rozpoznania zarzutów nie narusza konstytucyjnej zasady zaskarżalności wyrażonej w artykule 78 Konstytucji RP? W wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdził, że prawo do uruchomienia weryfikacji orzeczenia podjętego w pierwszej instancji nakłada na ustawodawcę obowiązki nie tylko formalnego uprawnienia strony do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, ale też stworzenia gwarancji prawnych zabezpieczających skuteczność tego środka w tym sensie, że powinien on umożliwić organowi drugiej instancji merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. Jak podkreśla Trybunał, art. 78 Konstytucji RP stanowi także gwarancję obiektywnej i realnej kontroli instancyjnej, której celem jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji¹⁸. Z kolei w wyroku z dnia 11 maja 2004 r. TK stwierdził, że gwarancja powtórnego rozpatrzenia sprawy wskutek wniesionego środka zaskarżenia nie może nabierać waloru wyłącznie formalnego środka prawnego. Kontrola poprawności wykładni dokonanej przez organ pierwszej instancji jest jednym z najważniejszych elementów merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia przeprowadzonej przez organ odwoławczy¹⁹. W opinii Małgorzaty Król, „[...] w przypadku zarzutów w sprawie prowadzonej egzekucji, z uwagi na brak możliwości dokonania merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia organu egzekucyjnego, zażalenie do organu odwoławczego w stosunku do organu egzekucyjnego należy uznać za środek wyłącznie formalny. Konstrukcja rozpatrywania zarzutów bezsprzecznie ogranicza zakres możliwych działań kontrolnych i weryfikacyjnych podejmowanych przez organ drugiej instancji”²⁰. W związku z tym należy przytoczyć myśl Mariana Masternaka: „Jest to środek prawny, za pomocą którego podmiot ten może kwestionować wszczęcie i prowadzenie przeciwko niemu egzekucji administracyjnej w przypadku występowania którejś z przesłanek wyrażonych w art. 33 u.p.e.a.”²¹. Jednakże katalog tych przesłanek jest zamknięty, co oznacza, że wniesienie zarzutu spoza katalogu nie jest dopuszczalne²².

¹⁷ Z. Leoński, op. cit., s. 39.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000, SK12/99, Dz.U. z 2002 r. Nr 55, poz. 665.

¹⁹ Wyrok TK z 11 maja 2004, K4/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 222, poz. 1288.

²⁰ M. Król, *Instytucja zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym – uwagi na tle konstytucyjnej zasady zaskarżalności* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 82.

²¹ M. Masternak, *Ochrona praw jednostki w świetle zasad ogólnych determinujących wybór środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 128.

²² Ibidem, s. 129.

1.2. Wyłączenie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji administracyjnej. Środek prawny przysługujący osobie trzeciej

Wniosek ma na celu zabezpieczenie tej osoby przed pomyłkowym zajęciem jej prawa majątkowego. Zdarza się bowiem niekiedy, że dokonując zajęcia, egzekutor obejmuje nim prawa innych osób, np. zajmuje meble dzieci zobowiązanego wspólnie z nim zamieszkujących. Osoby te muszą więc mieć w takich przypadkach jakieś środki ochrony. Środkiem takim w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest wniosek skierowany do organu egzekucyjnego o wyłączenie spod egzekucji danego prawa, a następnie powództwo o zwolnienie spod egzekucji. Mogą jednak zaistnieć i takie sytuacje, że zobowiązany będzie dążył do wyłączenia pewnych rzeczy czy praw spod egzekucji, aby egzekucję utrudnić lub ją udaremnić. W tym celu np. rodzina zobowiązanego, będąc z nim w zмовie i chcąc ratować jego mienie spod egzekucji, może bezpodstawnie stwierdzać, że w trakcie egzekucji bezpodstawnie zajęto jej prawa majątkowe. W takich przypadkach mogą zostać naruszone interesy wierzyciela.

Ustawa egzekucyjna w administracji uprawnia wierzyciela do składania zażalenia na postanowienie organu egzekucyjnego o wyłączeniu prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego. „[...] na organie egzekucyjnym spoczywa powinność dołożenia wszelkich niezbędnych starań w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy”²³. Jednak służy ono wierzycielowi tylko wtedy, jeśli przy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym rzecz lub prawo majątkowe, których wyłączenia żądano, zostały również objęte środkiem egzekucyjnym wskazanym przez wierzyciela. Żądanie wyłączenia spod egzekucji osoba trzecia powinna skierować do organu egzekucyjnego w terminie 14 dni od uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do rzeczy lub prawa (art. 35 § 1 u.p.e.a.). Jeżeli jednak osoba trzecia dowie się o tym już po zakończeniu egzekucji, to nie może zgłosić takiego żądania do organu egzekucyjnego, a jedynie może dochodzić roszczeń od zobowiązanego na drodze sądowej. Kierując do organu egzekucyjnego wniosek o wyłączenie spod egzekucji prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego, osoba trzecia musi przedstawić lub powołać się na odpowiednie dowody. Organ egzekucyjny powinien je zbadać (art. 70–80 k.p.a.). Osoba trzecia, składając wniosek o wyłączenie spod egzekucji jej prawa, jeżeli postępowanie dotyczy należności pieniężnej, może wpłacić do depozytu organu egzekucyjnego odpowiednią kwotę, a „organ egzekucyjny uchyli wówczas czynności egzekucyjne odnośnie do rzeczy lub prawa, których żądania wyłączenie dotyczy” (art. 39 u.p.e.a.).

Organ egzekucyjny powinien rozpoznać żądanie wyłączenia spod egzekucji prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego w terminie 14 dni od złożenia żądania. Termin ten może być przedłużony o dalszych 14 dni, jeżeli organ egzekucyjny nie mógł zbadać dowodów w terminie pierwszym (art. 35 § 2 u.p.e.a.). Do czasu rozstrzygnięcia sprawy „organ egzekucyjny zaniecha dalszych czynności egzekucyjnych w stosunku do rzeczy lub prawa majątkowego, których wyłączenia żądano; jednakże dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy” (art. 35 § 3 u.p.e.a.).

²³ M. Jankowska, *Żądanie wyłączenia spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub prawa majątkowego jako środek ochronny prawa osób trzecich* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 42.

Na postanowienie organu egzekucyjnego odmawiające wyłączenie rzeczy lub prawa majątkowego służy zażalenie (art. 33 § 2 u.p.e.a.). Wniesieniem zażalenia zainteresowana będzie osoba trzecia, która poza tym może jeszcze skorzystać ze środka ochrony sądowej. Mianowicie powstaje tu kwestia, a zarazem pytanie, czy osoba trzecia, wnosząc wniosek o wyłączenie spod egzekucji swych praw majątkowych i posiadając ku temu specjalne środki ochrony prawnej, staje się stroną w ujęciu administracyjnego postępowania czy też jest nadal osobą trzecią? Zatem można powiedzieć, że staje się ona swoistym uczestnikiem postępowania egzekucyjnego, któremu służą określone prawem uprawnienia dla ochrony własnych praw. Pozycja tej osoby przypomina też pod pewnymi względami – choć analogia nie jest pełna – sytuację osoby interesowanej.

1.3. Skarga na czynności egzekucyjne organu administracji publicznej

W egzekucji administracyjnej skarga na czynności egzekucyjne została unormowana dość ogólnie i wobec tego nasuwa szereg wątpliwości. Artykuł 54 u.p.e.a. nie precyzuje dokładnie sytuacji, w których można składać skargę, niemniej daje on pewne wskazówki w tym zakresie. Wynika z niego, że skarga służy na czynności egzekucyjne, a więc czynności podejmowane już po rozpoczęciu postępowania egzekucyjnego. w związku z art. 54 u.p.e.a. w nawiązaniu do treści art. 30 nasuwa się wniosek, że użyty w ustawie termin „czynności egzekucyjne” oznacza czynności typu wykonawczego. Do realizacji tych czynności została bowiem powołana przez art. 30 ustawy instytucja egzekutora. Wprawdzie art. 54 § 1 u.p.e.a. mówi także o skardze na czynności organu egzekucyjnego, jednak z art. 30 u.p.e.a. organ ten sam może dokonywać czynności egzekucyjnych bez pomocy egzekutora; skarga na ten organ będzie uzasadniona tylko w sytuacjach, kiedy organ egzekucyjny podejmie czynności wykonawcze²⁴. Skarga nie dotyczy aktów prawnych (aktów administracyjnych) wydawanych w toku postępowania egzekucyjnego, gdyż nie będą to już czynności egzekucyjne. W szczególności skarga nie służy na postanowienia i zarządzenia organu egzekucyjnego. Nie służy też ona w sytuacjach, w których przewiduje się inne środki prawne (zarzuty, zażalenia na postanowienia, żądanie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa, wniesienia pozwu do sądu lub wniosku do komisji arbitrażowej)²⁵. Należy tu zaznaczyć, że umorzenie postępowania egzekucyjnego nie stanowi przeszkody dla merytorycznego rozpoznania przez organ egzekucyjny skargi na czynność egzekucyjną. Podobnie umorzenie postępowania egzekucyjnego po wniesieniu przez zobowiązanego zażalenia na postanowienie o oddaleniu skargi na czynność egzekucyjną nie stanowi przeszkody dla merytorycznego rozpoznania zażalenia przez organ odwoławczy²⁶.

W kwestii podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi art. 54 u.p.e.a. wymienia zobowiązanego i wierzyciela, jeśli nie jest on jednocześnie organem egzekucyjnym; służy jemu jednak skarga tylko na przewlekłość postępowania, wierzyciel ma interes w tym,

²⁴ Wyrok NSA z dnia 10.02.2012, II FSK 1588/10, lex nr 1137529; NSA z dnia 25.08.2015 r., II FSK 1916/13, lex nr 1801179; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.03.2008, III SA/Wa 85/08, niepubl.; WSA z dnia 30.01.2008, III SA/Wa1262/07 niepubl.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 2.03.2012, II FSK 1896/10 niepubl.; wyrok WSA w z dnia 9.07.2008 r., sygn. akt II SA/Wa 644/08, niepubl.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt FSK 209/09, niepubl.

by jak najszybciej wyegzekwować zobowiązanie. W odniesieniu do legitymacji do wniesienia skargi na czynność egzekucyjną w orzecznictwie wyrażono też pogląd, że przysługuje jedynie zobowiązanemu, za którego uznano adresata tytułu wykonawczego. Małżonek zobowiązanego, jako osoba trzecia, nie jest osobą uprawnioną do wszczęcia postępowania ze skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego²⁷. Ponadto skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego służy „podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku”, a także „organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku”. Ze sformułowania § 2 nie wynika jasno, czy tym podmiotom służy skarga tylko z tego powodu, że postępowanie prowadzi się w sposób przewlekły. Zainteresowana w złożeniu skargi może być także osoba trzecia, np. świadek lub pracodawca zobowiązanego, gdy zajęto wynagrodzenie jego pracownika, biegły skarbowy itp. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że skarga na przewlekłość postępowania, w świetle art. 54 § 2 u.p.e.a., przysługuje każdemu, kto jest zainteresowany prowadzeniem postępowania egzekucyjnego w sposób prawidłowy, ale nie przysługuje temu, kto powołuje się wyłącznie na potrzebę ochrony praworządności²⁸. „Zarzuty strony wiążące się z umorzeniem egzekwowanego zobowiązania, podobnie jak trudna sytuacja życiowa i materialna, nie mogły być rozpoznane w trybie skargi na czynności egzekucyjne”²⁹.

Skargę na czynności egzekutora wnosi się do organu egzekucyjnego (art. 54 § 2 u.p.e.a.). Taka jednoznaczna regulacja usuwa wprawdzie wcześniejsze wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie, ale równocześnie ogranicza możliwość zaskarżania czynności egzekucyjnych podmiotom niebędącym zobowiązanymi, których interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku ich podjęcia. Rozwiązanie to zostało poddane krytyce, zwłaszcza w kontekście pozbawienia możliwości obrony przed nielegalnymi czynnościami egzekucyjnymi wobec osób trzecich³⁰. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na czynność egzekucyjną jest także małżonek zobowiązanego, jeżeli czynność egzekucyjna dotyczy prawa majątkowego wchodzącego w skład majątku wspólnego, a odpowiedzialność za egzekwowaną należność pieniężną obejmuje ten majątek³¹.

Z przepisów nie wynika jednak, kto ma rozpatrywać skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego. Można tu przyjąć, że skargę w takim przypadku będzie rozpatrywał organ wyższego stopnia. Przemawia za tym art. 17 u.p.e.a., nakazujący posiłkowe stosowanie k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym. Z przepisów k.p.a. wynika zaś, że środki

²⁷ Wyrok NSA z dnia 30.6.2015 r., II FSK 1376/13, niepubl.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.01.2008 r., III SA/Wa 1583/07, lex nr 550743.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.02.2008 r., III SA/Wa 1973/07, lex nr 501568; wyrok z dnia 8.08.1997 r., I SA/Wr 1243/96, ONSA 1998, Nr 2, poz. 66.

³⁰ M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] M. Romańska, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 540.

³¹ P. Ostojński, W. Piątek, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014, s. 248. Odwołując się do orzecznictwa sądowego, w którym stwierdzono, że jedynie zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego, natomiast wniesienie skargi na czynności egzekucyjne przez podmiot niebędący zobowiązanym uzasadnia umorzenie postępowania – wyrok NSA z 31.10.2012 r., sygn. akt I OSK 844/12, CBOSA, w doktrynie sformułowano tezę, że zobowiązany może zaskarżać czynności egzekucyjne nawet wówczas, gdy nie są do niego skierowane. C. Kulesza [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. D. R. Kijowski, 2015, s. 512.

prawne rozpatruje zawsze organ wyższego stopnia, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ponadto za rozwiązaniem takim przemawia i to, że organ egzekucyjny, rozpatrując skargę na swe własne czynności, nie czyniłby tego w sposób obiektywny. Artykuł 54 § 7 u.p.e.a. utrzymuje zasadę charakterystyczną dla postępowania egzekucyjnego, że wniesienie środka prawnego nie wstrzymuje prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może jednak w uzasadnionych przypadkach wstrzymać prowadzenie postępowania egzekucyjnego (art. 54 u.p.e.a.). Gdy chodzi o inne uprawnienia organu egzekucyjnego rozpatrującego skargę na czynności egzekucyjne, to art. 54 u.p.e.a. określa je ogólnie w ten sposób, że organ ten po otrzymaniu skargi wyda niezwłocznie niezbędne zarządzenia. Jednakże dotyczy to sytuacji, gdy skarga jest zasadna. W przeciwnym przypadku skarga załatwiona zostanie negatywnie, tj. wskaże się osobie skarżącej, iż podniesione przez nią zarzuty są bezpodstawne. Należy tu zaznaczyć, że skarga na konkretną, jednostkową czynność egzekucyjną może być zasadna albo niezasadna, nie jest możliwe uznanie skargi na czynności egzekucyjne za zasadną w części³².

**2. Środki odwoławcze, które zostały przewidziane w k.p.a.
i stosuje się je w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym bądź wprost,
bądź w formie zmodyfikowanej**

W myśl art. 18 u.p.e.a., jeżeli jej przepisy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. Artykuł ten, regulujący stosunek postępowania egzekucyjnego do postępowania orzekającego, wskazuje na wspólność regulowań prawnych. Przesłanką zastosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym jest brak regulacji prawnej w przepisach ustawy egzekucyjnej. Zatem w takim przypadku przepisy k.p.a. mają być stosowane odpowiednio, a więc w sposób uwzględniający charakter postępowania egzekucyjnego. Oznacza to, że będą one stosowane w sposób pełny, ze zmianami, lub nie będą one stosowane w ogóle.

W związku z powyższym jednostka w celu chronienia swoich praw ma możliwość zastosowania odpowiedniego środka prawnego uregulowanego w przepisach k.p.a. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Zatem zważając, że rozstrzygnięcia w postępowaniu egzekucyjnym zapadają w formie postanowień, odpowiednie zastosowanie znajdują w nim przepisy o wznowieniu postępowania administracyjnego (art. 145 k.p.a.) oraz o stwierdzeniu nieważności postanowień (art. 156 k.p.a.). Należy tu zauważyć, że uregulowane w przepisach k.p.a. nadzwyczajne środki prawne, których podstawowym zadaniem jest weryfikacja ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, będą miały zastosowanie wyłącznie do postanowień, na które służy zażalenie (art. 126 k.p.a.). Należy także zaznaczyć, że nie znajdują zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisy dotyczące uchylecia lub zmiany decyzji (art. 145 i 155 k.p.a.), ponieważ mogą one być stosowane wyłącznie do rozstrzygnięć wydawanych w formie decyzji administracyjnych. Jednostka w celu ochrony swoich praw w postępowaniu egzekucyjnym w administracji będzie miała także możliwość składania skarg i wniosków zgodnie z przepisami działu VIII k.p.a.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2007 r., II FSK 213/10, niepubl.

3. Skarga do sądu administracyjnego

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³³ skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna na wszystkie postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Niemniej jednak skargę można wnieść dopiero po wyczerpaniu środków odwoławczych, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Przez wyczerpanie środków odwoławczych należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek odwoławczy przewidziany w ustawie. Skargę wnosi się bezpośrednio do sądu w terminie 30 dni od doręczenia skarżącemu postanowienia. Prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie postanowienia.

Niemniej jednak przepisy u.p.e.a. ani przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)³⁴ nie konkretyzują, które przepisy *expressis verbis* precyzowałyby, komu przysługuje legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji. Brak norm szczególnych w odniesieniu do skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 3 oraz 8 p.p.s.a., zastosowanie zajmuje norma zawarta w art. 50 § 1 p.p.s.a. mająca charakter *lex generalis*³⁵. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do złożenia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. Jednakże pojęcie interes prawny nie zostało zdefiniowane w przepisach p.p.s.a. W opinii Tadeusza Wosia interes prawny to „uprawnienie do żądania przeprowadzenia kontroli określonego aktu, czynności organu administracji publicznej, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez sąd administracyjny w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem”³⁶. Z kolei Eugeniusz Bojanowski stwierdził, że „między aktem, czynnością lub bezczynnością organu administracji publicznej a uprawnionym podmiotem musi zaistnieć związek polegający na tym, że zaskarżone zachowanie organu odnosi się do prawnie chronionej sfery skarżącego”³⁷. W wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r. stwierdził, że „O istnieniu legitymacji procesowej strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie decyduje zarzut naruszenia interesu prawnego skarżącego, lecz interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny przez właściwy sąd administracyjny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym stanem prawnym. Musi jednak istnieć związek między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym

³³ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, t.j. Dz.U. z 2002 r., poz. 1387.

³⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 159.

³⁵ M. Bogusz, *Podstawy zaskarżania i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 59.

³⁶ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 118–119.

³⁷ E. Bojanowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J. Lang, Warszawa 2013, s. 235.

aktem lub czynnością”³⁸. Na czynności związane z postępowaniem egzekucyjnym strony mogą złożyć skargę do sądu administracyjnego³⁹.

„Powiązanie legitymacji do udziału w postępowaniu egzekucyjnym z legitymacją do wniesienia skargi do sądu administracyjnego rodzi pewne wątpliwości jurystyczne”⁴⁰. Przepisy u.p.e.a. nie zawierają definicji legalnej strony, ani nie posługują się takim pojęciem, odwołując się do uczestnika postępowania egzekucyjnego, bez wyraźnej konsekwencji. Do przedmiotowego pojęcia strony odwołuje się judykatura, włączając w jego zakres zobowiązanego oraz wierzyciela⁴¹. Rozbieżności te świadczą o zamęcie terminologicznym, który utrudnia ustalenie, komu z godnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. przysługuje interes prawny do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w stosunku do spraw prowadzonych na podstawie u.p.e.a.

Problematyczna jest także kwestia legitymacji do wniesienia skargi wierzyciela. W celu analizy konieczne będzie wyróżnienie dwóch kategorii wierzycieli, tj. wierzyciel wykonujący jednocześnie kompetencje organu egzekucyjnego oraz wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym⁴². Należy uznać, że wierzyciele, którym ustawodawca powierzył jednocześnie funkcje organów egzekucyjnych w pierwszej instancji, nie mają prawa ingerowania w postępowania sądownoadministracyjne od niekorzystnych rozstrzygnięć organów egzekucyjnych drugiej instancji⁴³. Zasadność ta opiera się na stwierdzeniu, że kompetencje do władczego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w pierwszej instancji wyłącza możliwość zaskarżeń orzeczeń zaskarżonych w drugiej instancji⁴⁴. Sądy administracyjne nie są powołane do oceny wewnątrzorganizacyjnych nieporozumień między organami administracji publicznej a rozpoznaniem skargi. Sytuacja ta prowadziłaby do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy organami egzekucyjnymi orzekającymi w pierwszej oraz drugiej instancji, a to kłóciłoby się z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucja RP) oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucja RP)⁴⁵.

W przypadku wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym nie dochodzi do kumulacji ról procesowych, jak w przypadku wierzycieli wykonujących kompetencje organów egzekucyjnych, lecz wątpliwości wywołuje to, czy interes wierzyciela do zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego spełnia cechy interesu prywatnego w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. Wierzyciel w egzekucyjnym postępowaniu administracyjnym nie realizuje własnego interesu prawnego, lecz działa w interesie publicznym, wykonując

³⁸ Wyrok NSA z dnia 17.03.2015 r., II OSK 1955/13, lex 1663729; uchwała NSA z dnia 11.04.2005, OPS 1/04, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2005, nr 4, poz. 6.

³⁹ Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 9.12.2014 r., II SA/Lu 465/14, lex nr 17795655; wyrok NSA z dnia 20.04.2007 r., II OSK 2019/06, lex nr 325285, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23.03.2011, IV SA/Wr 713/10, lex nr 950603.

⁴⁰ J. Turski, *Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 98.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2001 r., IV SAB 129/00, lex nr 54189; wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r., sygn. OSK 1252/07, lex 493470; wyrok z dnia 29 czerwca 2011, II OSK 1149/10, lex nr 1083549.

⁴² J. Turski, op. cit., s. 99

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II FSK 2947/12, lex nr 12040442.

⁴⁵ J. Turski, op. cit., s. 100

zadania powierzone mu przepisami prawa⁴⁶. Należy dopuścić legitymację do wniesienia skargi przez wierzyciela niebędącego organem egzekucyjnym w sprawach, których przepisy u.p.e.a. przyznają wierzycielowi *expressis verbis* prawo do wniesienia środka zaskarżenia w toku postępowania egzekucyjnego. Podobną opinię wyraża Piotr Przybysz w odniesieniu do środków prawnych podejmowanych przez wierzyciela na podstawie u.p.e.a. Stwierdza, że „legitymacja procesowa wierzyciela będącego organem lub instytucją zawsze wynika z przepisów określających zakres działania danego organu lub instytucji”⁴⁷. Podmiotom niebędącym zobowiązanym nie przysługuje legitymacja do udziału w postępowaniu egzekucyjnym ani do wniesienia skargi w sprawach dotyczących tego postępowania⁴⁸. Uprawnienia do udziału w postępowaniu egzekucyjnym podmiotów, których interesu dotyczy decyzja będąca źródłem obowiązków zobowiązanego, w tym stron jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, może wynikać z przepisów szczególnych (art. 6 § 1 a, art. 54 § 2, art. 110 b u.p.e.a.)⁴⁹.

W myśl art. 6 § 1a u.p.e.a. w przypadku bezczynności wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, „[...] podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku” przysługuje skarga do organu wyższego stopnia. Uprawnionym podmiotem będzie ten, kto będzie miał możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 2 u.p.e.a.). Następnie art. 1106 u.p.e.a. rozszerza krąg uczestników postępowania egzekucyjnego z nieruchomości, w którym od zobowiązanego i wierzyciela egzekucyjnego biorą udział osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, roszczenia albo prawa osobiste zabezpieczenia na nieruchomości, oraz organ, który zawarł umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jeżeli przedmiotem egzekucji jest użytkowanie wieczyste⁵⁰. Zatem przepisy te rozszerzają krąg podmiotów legitymowanych do wnoszenia przewidzianych w nich środków zaskarżenia, nie tylko o jednostki oraz organy administracji publicznej, które wykażą, że wskutek niewykonania obowiązku doszło do naruszenia jego praw lub obowiązków o jakimkolwiek charakterze prawnym, lecz nawet interesów faktycznych niechronionych przez prawo⁵¹.

Odnosząc się do możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego w sprawach zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji przez podmioty instytucjonalne, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że inne są przesłanki do wniesienia skargi przez

⁴⁶ M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. S. Fudowicz, J. Niczyporuk, J. Radwanowicz-Wanczewska, Warszawa 2004, s. 153–154; postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 5.08.2014 r., ISA/Gd 240/14, lex nr 1521363; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 5.08.2013 r., ISA/GI 855/13, lex nr 13633820; wyrok NSA z dnia 17.04.2008 r., II FSK 338/07, lex nr 686475; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27.09.2011 r., ISA/Wr 1150/11, lex nr 1085338.

⁴⁷ P. Przybysz, *Administracyjne środki prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 167–168.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 19.12.2007 r., II OSK 1717/06, lex nr 413327, wyrok NSA z dnia 6.01.1998 r., IV SA1318/97, lex nr 43147, wyrok WSA w Kielcach z dnia 31.03.2011 r., II SA/Kc 88/11, lex nr 1100485.

⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 30.06.2003, II SAB/ka 138/02, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2004, nr 2, poz. 81; wyrok NSA z dnia 21.10.2008 r., II OSK 1252/07, lex nr 493470.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 21.10.2008 r., II OSK 1252/07, lex nr 493470.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.04.2009, VII SAB/Wa 67/08, lex nr 558617, postanowienie WSA w Łodzi z dnia 17.03.2015 r., II SAB/Ld7/15, lex nr 1793068.

prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka, a inne przez organizacje społeczne. Zgodnie z art. 8 w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę do sądu administracyjnego także w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności czy praw człowieka i obywatela, a także praw dziecka⁵². Odmiennie przedstawia się sytuacja organizacji społecznej. W świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. wskazuje się, że jest ona uprawniona do wniesienia skargi w sprawach dotyczących innych osób, o ile łączne są dwie przesłanki: sprawa sądownoadministracyjna pozostaje w zakresie statutowej działalności organizacji społecznej oraz organizacja społeczna brała udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze uczestnika na prawach strony⁵³. W przypadku gdy przepisy nie dopuszczają w postępowaniu udziału organizacji społecznej, to nie posiada ona legitymacji do wniesienia skargi przez organizację społeczną w stosunku do spraw nieregulowanych w u.p.e.a. Jej uczestnictwo zależy od dopuszczalności. Organizacja społeczna ma prawo udziału w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z mocy art. 31 k.p.a. stosowanego odpowiednio na podstawie art. 18 u.p.e.a.⁵⁴.

W związku z powyższym kryteria legitymacji do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji nie są przejrzyste. Podstawowe problemy wynikają z braku pojęcia strony na gruncie u.p.e.a., co utrudnia ustalenie, komu przysługuje interes prawny do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w przedmiotowych sprawach. Wątpliwość wywołuje także legitymacja wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym, który z jednej strony, jako organ administracji publicznej, nie posiada własnego, indywidualnego interesu prawnego (art. 50 § 1 p.p.s.a.), z drugiej – jest umocowany do wniesienia środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w przypadkach przewidzianych w u.p.a.e. Podobna zbieżność została wyrażona w stosunku do legitymacji organizacji społecznej oraz stron postępowania administracyjnego, w których wydano decyzję będącą podstawą egzekwowanego obowiązku. Brak tu spójności rozwiązań przyjętych w u.p.e.a. oraz w art. 50 § 1 p.p.s.a. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych *de lege ferenda* należałoby zaproponować wprowadzenie norm o charakterze szczególnym, które by jednoznacznie wskazywały na krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do sądu w sprawach postępowania egzekucyjnego w administracji.

Zakończenie

Podana analiza treści środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji pozwala stwierdzić, że ustawodawca, stosując zasadę proporcjonalności, stara się zrównoważyć wymogi wynikające z potrzeby ochrony dwóch przeciwstawnych dóbr. Z jednej strony interesu publicznego, który wymaga stosowania środków przymusu bezpośredniego

⁵² Wyrok NSA z dnia 13.12. 2008 r., OSK 385/07, lex nr 468747; z dnia 5.06.2012, II OSK 747/12, lex nr 125573.

⁵³ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 164.

⁵⁴ P. Pietrasz, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski. Warszawa 2010, s. 285.

do zapewnienia posłuszeństwa wobec dyrektyw administracyjnych. Zaś z drugiej strony prawa i wolności jednostki. Równowaga ta polega na skonstruowaniu takich zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego, aby organy egzekucyjne mogły dysponować środkami egzekucyjnymi do osiągnięcia celu egzekucji. Ustawodawca, stosując zasadę proporcjonalności w postępowaniu egzekucyjnym, w celu rozwiązania konfliktu pozwala na wyznaczenie aksjologicznej i normatywnej granicy rozwiązań mających na celu ochronę interesu zobowiązanego jak i interesu wierzyciela. Umożliwia to ustanowienie granic dopuszczalnej ingerencji w sferę prawnie chronioną zobowiązanego i wierzyciela. Przysługujące zobowiązanemu środki prawne chronią go przed niedopuszczalną egzekucją administracyjną. Na szczególną uwagę zasługuje ustawowa powinność skierowana do organu egzekucyjnego polegająca na przejściowym zaniechaniu dalszych czynności egzekucyjnych w stosunku do rzeczy lub prawa majątkowego, których wyłączenia żądano, aż do momentu wydania pozytywnego lub negatywnego postanowienia w sprawie wyłączenia.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2011.
- Bogusz M., *Podstawy zaskarżania i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12.
- Bojanowski E., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J. Lang, Warszawa 2013.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Drelichowska A., Razowski P., *Zasada poszanowania minimum egzystencji, jako gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018.
- Jankowska M., *Żądanie wyłączenia spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub prawa majątkowego jako środek ochronny prawa osób trzecich* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003.
- Król M., *Instytucja zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym – uwagi na tle konstytucyjnej zasady zaskarżalności* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018.
- Kulesza C., [w:] E. Cisowska-Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. D.R. Kijowski, LEX 2015.
- Leoński Z., *Środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19854/1/004%20ZBIGNIEW%20LEONSKI%20RPEiS%2029%283%29%2C%201967.pdf>. s. 36, dostęp: 25.10.2020 r.

- Masternak M., *Ochrona praw jednostki w świetle zasad ogólnych determinujących wybór środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018.
- Masternak M., *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. S. Fudowicz, J. Niczyporuk, J. Radwanowicz-Wanczewska, Warszawa 2004.
- Ostojski P., Piątek W., *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014.
- Postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II FSK 2947/12, lex nr 1204044.
- Postanowienie NSA z dnia 30.06.2003, II SAB/ka 138/02, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2004, nr 2, poz. 81.
- Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 9.12.2014 r., II SA/ Lu 465/14, lex nr 17795655.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 5.08.2014 r., ISA/Gd 240/14, lex nr 1521363.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 5.08.2013r., ISA/GI 855/13, lex nr 13633820.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 5.08.2014 r., ISA/Gd 240/14, lex nr 1521363.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 5.08.2013r., ISA/GI 855/13, lex nr 13633820.
- Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 17.03. 2015 r., II SAB/Łd7/15, lex nr 1793068.
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- Romańska M., *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Sobieralski K., *Środki obrony przed egzekucją administracyjną uwagi na tle nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79113/PDF/31_Sobieralski-K.pdf, dostęp: 25.10.2020 r.
- Turski J., *Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018.
- Uchwała NSA z dnia 11.04.2005, OPS 1/04, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2005, nr 4, poz. 6. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r., poz. 946.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 54.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 41.
- Ustawa z dnia kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r., t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 11.
- Ustawa prawo o postępowaniu przed sądem administracyjnym z dnia 30 sierpnia 2002 r., t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 159.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000, SK12/99, Dz.U. z 2002 r. Nr 55, poz. 665.

- Wyrok TK z 11 maja 2004, K4/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 222, poz. 1288.
- Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020, t II OSK 1583/18, legalis nr 2506955.
- Wyrok NSA OZ w Poznaniu z dnia 24.06.1999, sygn. I SA/Po 2576/98, Biul. Skarb. 2000, nr. 1, s. 30.
- Wyrok NSA z dnia 3.4.1998, I SA/Lu 231/97, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 10.02.2012, II FSK 1588/10, lex nr 1137529.
- Wyrok NSA z dnia 25.08.2015, II FSK 1916/13, lex nr 1801179.
- Wyrok NSA z dnia 2.03.2012, II FSK 1896/10 niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 17.03.2015 r., II OSK 1955/13, lex 1663729.
- Wyrok NSA z dnia 20.04.2007 r., II OSK 2019/06, lex nr 325285.
- Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2001 r., IV SAB 129/00, lex nr 54189.
- Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r., sygn. OSK 1252/07, lex 493470.
- Wyrok NSA z dnia 17.04.2008 r., II FSK 338/07, lex nr 686475.
- Wyrok NSA z dnia 19.12.2007 r., II OSK 1717/06, lex nr 413327.
- Wyrok NSA z dnia 6.01.1998 r., IV SA1318/97, lex nr 43147.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31.03. 2011 r., IISA/Ke 88/11, lex nr 1100485.
- Wyrok NSA z dnia 21.10.2008 r., II OSK 1252/07, lex nr 493470.
- Wyrok NSA z dnia 17.04.2008 r., II FSK 338/07, lex nr 686475.
- Wyrok NSA z dnia 19.12.2007 r., II OSK 1717/06, lex nr 413327.
- Wyrok NSA z dnia 6.01.1998 r., IV SA1318/97, lex nr 43147.
- Wyrok NSA z dnia 21.10.2008 r., II OSK 1252/07, lex nr 493470.
- Wyrok NSA z dnia 13.12. 2008 r., OSK 385/07, lex nr 468747.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.10.2010, III SA/Łd 156/10, Wspólnota 2010, nr 47, s. 45.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.03.2008, III SA/Wa 85/08, niepubl.
- Wyrok WSA z dnia 30.01.2008, III SA/Wa1262/07niepubl.
- Wyrok WSA w z dnia 9.07.2008 r., sygn. akt II SA/Wa 644/08, niepubl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2007 r., II FSK 213/10, niepubl.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23.03. 2011, IV SA/Wr 713/10, lex nr 950603.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27.09.2011 r., ISA/Wr 1150/11, lex nr 1085338.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27.09.2011 r., ISA/Wr 1150/11, lex nr 1085338.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31.03. 2011 r., IISA/Ke 88/11, lex nr 1100485.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.04.2009, VII SAB/Wa 67/08, lex nr 558617.

SUMMARY

Karolina Muzyczka

Powers of a party in administrative enforcement proceedings

Enforcement in administrative enforcement proceedings consists in the establishment by a competent public administration body of a state coercive measure in order to fulfill public-law obligations. Thus, administrative enforcement is a form of direct interference by public administration bodies in the sphere of rights and freedoms of an individual, which means that it is subject to legal regulation. In order to provide an individual with protection against unjustified interference with their rights and freedoms, the possibility of applying legal measures against acts and enforcement actions against them was granted.

Key words: party rights, administrative enforcement, legal remedy, complaint, charge.

Data wpływu artykułu: 04.03.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 19.04.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4459

Marek Brylonek

Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych MON

e-mail: markbry@wp.pl

Rywalizacja mocarstw z perspektywy Stanów Zjednoczonych Ameryki u progu trzeciej dekady XXI wieku

STRESZCZENIE

W obszarze bezpieczeństwa i obrony przełom drugiej i trzeciej dekady XXI wieku w światowej polityce charakteryzuje nasilająca się rywalizacja największych potęg ekonomiczno-wojskowych. Stany Zjednoczone prowadzą współzawodnictwo z Chinami i Federacją Rosyjską w wielu obszarach funkcjonowania państw oraz stosunków międzynarodowych, ukierunkowane na takie ukształtowanie architektury bezpieczeństwa, a także norm, praktyk oraz stref wpływów, które umożliwią im sprawowanie hegemonii na możliwie najszerszym obszarze globu.

Przewiduje się, że ich rywalizacja na przestrzeni kilku najbliższych dekad spowoduje napięcia nie tylko na liniach Waszyngton–Pekin oraz Waszyngton–Moskwa, ale również w Afryce, w Arktyce, w Europie, a także w przestrzeni cybernetycznej oraz w kosmosie.

Nasilenie rywalizacji mocarstw spowodowało oficjalne przeorientowanie priorytetów bezpieczeństwa i obrony USA w kierunku konieczności przygotowania państwa do nasilających się wyzwań.

Kierownictwo departamentu obrony USA uznało potrzebę przygotowania swoich sił zbrojnych do potencjalnej konfrontacji z innymi potęgami za swój priorytet. Cel ten legł u podstaw wszystkich prowadzonych reform wojska, koncepcji jego funkcjonowania, procesów modernizacji sprzętu wojskowego, a także kierunków badań technologicznych oraz rozwojowych dążeń rodzimego przemysłu zbrojeniowego. Według wszelkich prognoz i analiz wymienione zagadnienia w długiej perspektywie czasowej będą stanowić centrum prowadzonych rozważań polityków i środowisk eksperckich.

Słowa kluczowe: USA, Chiny, Rosja, bezpieczeństwo, obrona.

Wstęp

Przełom drugiej i trzeciej dekady XXI wieku w światowej polityce charakteryzuje nasilająca się rywalizacja największych potęg ekonomiczno-wojskowych. Stany Zjednoczone prowadzą współzawodnictwo z Chinami i Federacją Rosyjską w wielu obszarach funkcjonowania państw oraz stosunków międzynarodowych, ukierunkowane na takie ukształtowanie architektury bezpieczeństwa, a także norm, praktyk oraz stref wpływów, które umożliwią

im sprawowanie hegemonii na możliwie najszerszym obszarze globu. Przewiduje się, że ich rywalizacja na przestrzeni kilku najbliższych dekad spowoduje napięcia nie tylko na liniach Waszyngton–Pekin oraz Waszyngton–Moskwa, ale również w Afryce, w Arktyce, w Europie, a także w przestrzeni cybernetycznej oraz kosmicznej.

Nasilenie rywalizacji mocarstw (*Great Power Competition*) zostało oficjalnie uznane i potwierdzone w narodowej strategii wojskowej USA (*National Military Strategy*) z czerwca 2015 r., jeszcze za urzędowania administracji prezydenta Barracka Obamy. Następnie, podczas administracji prezydenta Donalda Trumpa, rywalizacja mocarstw została umieszczona w centrum rozważań instytucji rządowych USA odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, między innymi poprzez zapisy narodowej strategii bezpieczeństwa (*National Security Strategy*) z grudnia 2017 r. oraz narodowej strategii obrony (*National Defense Strategy*) ze stycznia 2018 r. Zapisy wymienionych dokumentów dokonały oficjalnego przeorientowania priorytetów bezpieczeństwa i obrony USA na konieczność przygotowania państwa do nasilającej się rywalizacji z Chinami i Federacją Rosyjską. Kierownictwo departamentu obrony USA (*Department of Defense*) jeszcze za administracji prezydenta Trumpa uznało potrzebę przygotowania sił zbrojnych USA do potencjalnej konfrontacji z Chinami za swój podstawowy priorytet. Administracja prezydenta Bidena priorytet ten potwierdziła¹.

Powrót do rywalizacji mocarstw spowodował zmianę kontekstu postrzegania problemów obronności USA w porównaniu do jego ujęcia z czasów zakończenia zimnej wojny. Od kilku dekad USA skupione były przede wszystkim na szeroko pojętym prowadzeniu działań antyterrorystycznych, a po atakach na World Trade Center i Pentagon z 11 września 2001 r. i rozpoczęciu operacji wojskowych w Iraku i Afganistanie działalność ta jeszcze bardziej się nasiliła. W związku z tym rozwijano te obszary działalności i wyposażenia sił zbrojnych, które były istotne za względu na efektywność prowadzenia działań antyterrorystycznych. W ten sposób inne obszary zostały zaniedbane i niedofinansowane, co pozwoliło zarówno Chinom, jak i Rosji na częściowe zrównoważenie przewagi USA².

W przedstawionym kontekście należy podkreślić zaniepokojenie amerykańskich władz sytuacją w regionie Indo-Pacyfiku, a także obserwowane przesuwanie się środka ciężkości strategicznych zamiarów USA w ten region świata. Jego przejawem jest powołanie pacyficznej inicjatywy odstraszenia PDI (*Pacific Deterrence Initiative*), planowanej na wzór europejskiej inicjatywy odstraszenia EDI (*European Defense Initiative*). PDI, która jest ukierunkowana na wzmocnienie odstraszenia wobec Chin, nabrała szczególnego znaczenia w związku z kierowanymi przez Waszyngton, jeszcze za prezydentury Donalda Trumpa, oskarżeniami wobec Pekinu o ukrywanie i fałszowanie danych dotyczących przyczyn i skutków pandemii COVID-19.

Powyższe wprowadzenie w sytuację problemową skłania do podjęcia badań nad specyfiką rywalizacji mocarstw z perspektywy USA jako problemu, który przez kilka najbliższych dekad będzie nadawał rytm światowej polityce bezpieczeństwa i obrony oraz prawdopodobnie wywrze wpływ na bieg wydarzeń w różnych częściach globu. Przedmiotem badań jest problematyka rywalizacji mocarstw oraz różne aspekty funkcjonowania państw i organizacji wywierających na nią wpływ oraz przez nią kształtowanych.

¹ D.A. Lake, *Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States*, „The Chinese Journal of International Politics”, Oxford 2018, s. 262–265.

² M. Moodie, R. O'Rourke, *US Role in the World: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, R44891, Waszyngton 2021, s. 9–10.

Celem badawczym niniejszego opracowania jest przedstawienie uwarunkowań rywalizacji mocarstw, jej wpływu na geopolitykę i strategię działań z perspektywy USA, dostosowywanie koncepcji użycia oraz wyposażenia sił zbrojnych, problematyki między państwowych zmaganiach technologicznych zmierzających do osiągnięcia przewagi sprzętowej oraz aspektów współpracy międzynarodowej, ukierunkowanych na utrzymanie dominacji nad potencjalnym przeciwnikiem.

Po uwzględnieniu przedmiotu i celu badań główny problem badawczy sformułowano w postaci następującego pytania: Jakie aspekty warunkują obecny i przyszły przebieg rywalizacji mocarstw z perspektywy USA oraz jakie czynniki powinny zaistnieć, aby w rywalizacji tej osiągnąć przewagę?

Rozwiązanie głównego problemu badawczego wymaga udzielenia odpowiedzi na szereg problemów szczegółowych, określonych jako przedstawienie bieżących zależności geopolitycznych wpływających na rywalizację mocarstw, najważniejszych czynników ją warunkujących, możliwych scenariuszy wydarzeń oraz prognoz przyszłych relacji między państwami uczestniczącymi w rywalizacji.

Biorąc pod uwagę wielowymiarowość i mnogość sformułowanych problemów badawczych, rozważania naukowe etapu zasadniczego procedury badawczej realizowano przy wykorzystaniu metod teoretycznych i empirycznych, w tym metody komparatywnej. Metoda badawcza bazowała na analizach wyników dyskusji i konsultacji przeprowadzonych z przedstawicielami administracji USA oraz *think tanków* zajmujących się przedmiotową problematyką. Opracowanie powstało ponadto na oparciu o interpretację wniosków wynikających z analizy wyodrębnionej literatury przedmiotu.

Nasilenie rywalizacji mocarstw

Pozimnowojenna era stosunków międzynarodowych rozpoczęła się w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Bywa ona określana jako okres dominacji jednobiegunowej, z USA w roli jedynej w tamtym czasie światowego supermocarstwa. Rywalizacja z innymi mocarstwami jednak trwała nieustannie, lecz USA – przeświadczone o swojej potędze – nie dostrzegły zagrożenia wynikającego z przyspieszonego rozwoju Chin. Po upływie około dwóch dekad okres dominacji USA zaczął wykazywać tendencję schyłkową, a wraz z aneksją Krymu przez Rosję w 2014 r. oraz demonstracją chińskiej potęgi wojskowej w strefie Morza Południowochińskiego uważa się, że zakończył się całkowicie. Agresywna polityka Chin i Rosji wobec państw ze swojego bezpośredniego sąsiedztwa przyczyniła się do zachwiania międzynarodowego ładu, w którym USA pełniły rolę gwaranta bezpieczeństwa³.

Nasilenie rywalizacji mocarstw (*renewed Great Power Competition*) nie jest postrzegane ani w charakterze jedno- ani dwubiegunowym. Sytuacja ta dotyczy rywalizacji trójstronnej, trzech głównych mocarstw, to znaczy Chin, Rosji i USA. Cechują ją nowe formy prowadzenia działań o charakterze agresywnym, takich jak aktywność grup paramilitarnych, działalność informacyjna oraz przybierająca formy cyberataków. Zwraca się również uwagę na prowadzenie współzawodnictwa ideologicznego, wykorzystywanie kontrolowanych

³ B. Jones, *China and the Return of Great Power Strategic Competition*, China Global: Assessing China's Growing Role in the World, Waszyngton 2020, s. 4–7.

przez państwo mediów narodowych do promowania nieoliberalnych form demokracji, systemów autorytarnych, narracji nacjonalistycznych oraz deprecjonowania państw zachodnich, wartości demokratycznych oraz zachodniego stylu życia⁴.

Nasilenie rywalizacji mocarstw w przypadku USA doprowadziło do wznowienia rozważań o tym, czy należy dokonać zmian w strukturach podległych departamentowi obrony USA po to, aby skutecznie przeciwstawić się chińskiemu, a w dalszej kolejności rosyjskiemu potencjałowi wojskowemu. Wśród najważniejszych przeprowadzonych zmian wymienić należy utworzenie sił kosmicznych USSF (*United States Space Force*) jako odrębnego rodzaju sił zbrojnych oraz wyniesienie dowództwa operacji cybernetycznych do rangi odrębnego dowództwa działań bojowych (*combatant command*). Oczekuje się również zmian o podobnym charakterze w stosunku do dowództwa operacji informacyjnych⁵.

Pod koniec pierwszego kwartału 2020 r., wraz z wybuchem pandemii COVID-19 i jej dramatycznym przebiegiem w różnych częściach świata, w tym w Stanach Zjednoczonych, szybko zaczęły narastać obawy w zakresie jej długofalowych konsekwencji dla ekonomii i gospodarki tego państwa, ale również jej możliwego wpływu na regionalną sytuację bezpieczeństwa. Przodował tutaj kontekst wykorzystania zaistniałych uwarunkowań strategicznych przez Chiny i Rosję do rozpoczęcia aktów agresji przeciwko państwom partnerskim lub sojusznicznym USA, położonym w Europie Środkowo-Wschodniej lub w regionie Indo-Pacyfiku.

W związku z koniecznością ratowania nadszarpniętej amerykańskiej ekonomii i przeciwdziałania lawinowemu wzrostowi bezrobocia obawiano się tak znaczącej reorientacji priorytetów bezpieczeństwa, że niezbędna mogłaby okazać się rewizja założeń narodowej strategii obrony USA. Dokument ten obejmował przede wszystkim różne zagadnienia rywalizacji mocarstw, ale w przyszłości może dotyczyć innych obszarów, których słabość zostanie obnażona przez długofalowe skutki pandemii. Zgodnie z zapowiedziami administracji prezydenta Bidena w krótkiej perspektywie czasowej powinny zostać ujawnione założenia przyszłych dokumentów szczebla strategicznego.

Tymczasem ujawnione w kwietniu br. założenia do budżetu departamentu obrony na rok fiskalny 2022 r., wnioskowanego na kwotę 715 mld dolarów, zostały poddane silnej krytyce przez przedstawicieli Partii Republikańskiej, jako dalece niewystarczające dla przeciwstawienia się rosnącej potędze militarnej Chin. Mimo że wśród priorytetów planowanej ustawy budżetowej znalazła się konieczność obrony państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, proponowana kwota została określona jako budżet płaski (*flat budget*), to jest bez istotnego wzrostu w porównaniu z latami ubiegłymi.

Warto przyjrzeć się bliżej wymienionym założeniom budżetowym, gdyż odzwierciedlają one priorytety bezpieczeństwa i obrony ustalone przez obecną administrację USA. Jak wspomniano, pierwszym z nich jest obrona państwa (*Defend the Nation*). Jako główny rywal wymieniane są Chiny, a ponadto wspomniano o potrzebie realizacji odstraszenia wobec Rosji, Iranu i Korei Północnej. Drugim priorytetem jest zapewnienie innowacyjności technologicznej oraz potrzeby modernizacji systemów walki (*Innovation and Modernization*). Szczególny nacisk kładziony jest na rozwój przemysłu okrętowego marynarki wojennej USN (*US Navy*), modernizację arsenału nuklearnego, rozwój broni hipersonicznej

⁴ A. L. Vuving, *Great Power Competition: Lessons from the Past, Implications for the Future*, Hindsight, Insight, Foresight, Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu 2020, s. 28–30.

⁵ R. O'Rourke, *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense – Issues for Congress*, Congressional Research Service, R43838, Waszyngton 2021, s. 3–10.

oraz wojskowego wykorzystania sztucznej inteligencji. Trzeci priorytet dotyczy szeroko rozumianego utrzymania gotowości bojowej wszystkich rodzajów sił zbrojnych (*Maintain and Enhance Readiness*), zaś czwarty zapewnienia godziwych warunków bytowania i opieki żołnierzom i pracownikom wojska oraz ich rodzinom (*Take Care of our People*)⁶.

W tym miejscu warto przywrócić się potencjałom mocarstw przy wykorzystaniu metody komparatywnej. Według rankingu *Global Firepower* USA niezmiennie od początku jego istnienia, tj. od 2005 r., utrzymują pierwszą lokatę rankingu. Drugie lokaty wymiennie zajmowały Chiny i Rosja, jednak od 2011 r. lokata ta przypada Federacji Rosyjskiej. Wskaźnik GF (*Global Firepower Index*) kalkulowany jest w oparciu o 50 odrębnych czynników, wpływających na możliwości bojowe sił zbrojnych danego państwa. Obejmuje on szereg uwarunkowań, począwszy od położenia kraju i czynników geograficznych, dostępności surowców naturalnych, zdolności bojowych wszystkich rodzajów sił zbrojnych, a kończąc na możliwościach logistycznego zabezpieczenia wojsk⁷.

Pod względem wielkości wydatków obronnych spośród wszystkich państw na świecie prymat również dzierży USA z kwotą 778 mld USD za 2020 r. Drugie i trzecie miejsce przypadło odpowiednio Chinom i Rosji, z kwotami 252 mld USD oraz 72,9 mld USD. Interesująco zapowiada się ta statystyka w roku bieżącym. Jak wspomniano, USA prawdopodobnie utrzymają tzw. płaski budżet, podczas gdy według prognoz wydatki Chin mają wzrosnąć⁸.

Zwrócić należy uwagę na niesprzyjające położenie geograficzne regionów Europy Środkowo-Wschodniej oraz Indo-Pacyfiku w bezpośrednim sąsiedztwie odpowiednio Rosji i Chin oraz w znacznym oddaleniu od USA. Uwarunkowanie to może zostać wykorzystane do przeprowadzenia mało spodziewanego ataku, zajęcia części terytorium państwa partnerskiego lub sojuszniczego USA i odstraszenia od udzielenia adekwatnej odpowiedzi. Choć w niektórych państwach położonych w wymienionych regionach stacjonują pododdziały wojsk amerykańskich, zapobieganie takiemu scenariuszowi wiąże się z rozbudową szeroko pojętych zdolności rozpoznawczych ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), rozwijanych wspólnie przez sprzymierzone państwa⁹.

W związku z przedstawionym pesymistycznym scenariuszem szczególnego znaczenia nabierają wyjątkowe zdolności sił zbrojnych USA pozwalające na utrzymanie światowej równowagi strategicznej. Szczególne miejsce wśród nich zajmują strategiczne siły jądrowe, których działalność owiana jest największą tajemnicą spośród wszystkich elementów rodzajów wojsk. Potencjał odstraszenia triady nuklearnej USA ma kluczowe znaczenie dla wszystkich innych realizowanych zadań, a sprawność jądrowego parasola ochronnego wpływa na kształt światowej sytuacji geopolitycznej. W skład triady wchodzi międzykontynentalne rakiety bazowania lądowego, uzbrojenie przenoszone przez lotnictwo strategiczne oraz uzbrojenie bazowania morskiego, przenoszone przez okręty podwodne o napędzie atomowym. Za utrzymanie wymienionych sił w gotowości bojowej odpowiada dowództwo strategiczne STRATCOM (*US Strategic Command*). Jego kierownictwo posiada pełną

⁶ Office of the Under Secretary of Defense/Comptroller (Chief Financial Officer), *Defense Budget Overview: United States Department of Defense Fiscal Year 2022 Budget Request*, Waszyngton 2021, s. 9–17.

⁷ <https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php>, dostęp: 12.07.2021 r.

⁸ Statista, *Defense spending and arms trade*, Dossier, Hamburg 2021, s. 10–14.

⁹ T. G. Mahnken, T. Sharp, G. B. Kim, *Deterrence by Detection: A Key Role for Unmanned Aircraft Systems in Great Power Competition*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Waszyngton 2020, s. 6–15.

świadomość znaczenia amerykańskich, strategicznych sił jądrowych, nie tylko dla zapewnienia bezpieczeństwa USA, ale również dla utrzymania bieżącego ładu geopolitycznego w demokratycznym świecie. Zdolności nuklearne USA czeka w najbliższych latach gruntowna modernizacja i prawdopodobnie również reorganizacja. Ze względu na wysokie koszty finansowe tych przedsięwzięć proces ten będzie rozciągnięty na dłuższy okres czasu.

20 grudnia br. przypadnie druga rocznica powołania amerykańskich sił kosmicznych USSF, będących najmłodszym rodzajem sił zbrojnych USA. W kręgach administracji rządowej, ośrodków naukowo-badawczych oraz przemysłu zbrojeniowego trwają debaty nad koncepcjami użycia USSF oraz sprzętu wojskowego, jakim siły te mają dysponować. W związku z dynamicznym rozwojem zdolności sił kosmicznych Chin i Rosji zmianie uległ kontekst tych rozważań oraz wystąpiła pilna potrzeba aktualizacji założeń i przewidywanych kierunków działania. Debata dotyczy między innymi pozytywnych i negatywnych skutków rozmieszczenia środków rażenia w przestrzeni kosmicznej, ich zróżnicowania pod względem przeznaczenia oraz kolejności ewentualnego wykorzystania.

Zgodnie z zapisem dyrektywy prezydenckiej USA zasadniczym zadaniem USSF jest „projekcja siły militarnej w przestrzeni kosmicznej oraz do przestrzeni kosmicznej w ramach wsparcia interesów państwa”¹⁰. W świetle zapisów traktatu o przestrzeni kosmicznej z 1967 r. jego państwa-sygnatariusze, w tym między innymi Chiny, Rosja i USA, zobowiązały się nie umieszczać broni masowego rażenia w przestrzeni kosmicznej, łącznie z orbitą okołozemską. Ponadto obecność w tej przestrzeni może być wykorzystywana wyłącznie w celach pokojowych, a jakiegokolwiek próby dyslokowania w niej uzbrojenia, aktywność wojskowa czy rozmieszczanie instalacji wojskowych są zabronione.

Chociaż oficjalnie dotychczas żadne z państw nie rozmieściło w przestrzeni kosmicznej uzbrojenia na stałe, rozpoczęcie aktywności tego rodzaju wydaje się być kwestią czasu. Od kilku dekad obecne są na orbitach satelity wojskowe, wykorzystywane w celach telekomunikacyjnych, rozpoznawczych, meteorologicznych i badawczych. Mimo że część z nich wykorzystywana jest w celach wywiadowczych, w tym do planowania operacji wojskowych oraz prowadzenia *targetingu*, przyjęto, że satelity te używane są w celach pokojowych i nie są traktowane jako uzbrojenie.

W nomenklaturze USSF broń kosmiczną podzielić można na trzy grupy: ziemia–kosmos, kosmos–kosmos oraz kosmos–ziemia. Możliwy jest również dalszy podział w każdej z wymienionych grup na podgrupy obejmujące broń kinetyczną i niekinetyczną, z efektem tymczasowym (odwracalnym) lub trwałym (nieodwracalnym)¹¹.

Uzbrojenie ziemia–kosmos o charakterystyce kinetycznej, określane również jako broń antysatelitarna ASAT (*Anti-Satellite*), dotyczy środków bojowych przeznaczonych do bezpośredniego rażenia obcych obiektów. Posiadają one zazwyczaj głowicę bojową uderzeniową (*hit-to-kill*) lub zbliżeniową. Broń kinetyczna generalnie wywiera trwały wpływ na obiekt i tworzy tzw. kosmiczne odpadki (*space debris*). Uzbrojenie ASAT było dotychczas testowane przez Chiny, Indie, Rosję i USA. Z kolei broń ziemia–kosmos o charakterystyce niekinetycznej dotyczy środków zakłócania, urządzeń laserowych oraz oddziaływań cybernetycznych, a ich efekty mogą być tymczasowe lub trwałe. Zakłócanie zdolności telekomunikacyjnych satelitów

¹⁰ The White House, *Establishment of the United States Space Force*, Presidential Memoranda, Space Policy Directive – 4 (SPD-4), Waszyngton 2019, s. 2–3.

¹¹ Gleason M.P., Hays P.L., *A Roadmap for Assessing Space Weapons*, Center for Space Policy and Strategy, Los Angeles 2020, s. 2–4.

traktowane jest jako oddziaływanie tymczasowe. Urządzenia laserowe mogą być jednak wykorzystywane do realizacji działań odwracalnych o różnym czasie trwania, takich jak zakłócanie funkcjonowania satelitów, oraz nieodwracalnych, które mogą permanentnie satelitę uszkodzić. Ten typ uzbrojenia testowały dotychczas Chiny, Indie, Korea Północna, Rosja i USA.

Uzbrojenie w grupie kosmos–kosmos obejmuje podobne rozwiązania jak przedstawione powyżej dla grupy ziemia–kosmos. Zasadnicza różnica polega na innym miejscu rozmieszczenia broni, która w tym przypadku znajduje się w przestrzeni kosmicznej. Występuje tutaj broń kinetyczna ASAT, wyposażona w głowice uderzeniowe lub zbliżeniowe oraz zakłócające uzbrojenie niekinetyczne. Do grupy tej należą również systemy obrony przeciwrakietowej, które mogą być wykorzystywane do przechwytywania międzykontynentalnych pocisków raketowych podczas ich przemieszczania na maksymalnej wysokości lotu, na pograniczu atmosfery ziemskiej i przestrzeni kosmicznej.

Broń grupy kosmos–ziemia oparta jest na koncepcjach oddziaływania z kosmosu na cele naziemne, które mogą znajdować się w powietrzu, na lądzie lub na morzu. Podobnie jak w grupach przedstawionych powyżej można podzielić ją na uzbrojenie kinetyczne i niekinetyczne, z efektem tymczasowym lub trwałym. Koncepcje tej grupy pozostają jak dotychczas najmniej rozwinięte. Zwrócić należy uwagę na ograniczenia w grupach uzbrojenia kosmos–kosmos oraz kosmos–ziemia wynikające z *Traktatu o przestrzeni kosmicznej*, którego zapisy nie dopuszczają dyslokowania broni w kosmosie. Z tego między innymi względu prowadzenie testów oraz ich rozwój jest utrudniony¹².

Kontekst rywalizacji z Chinami

Rozwój, który obecnie w wielu dziedzinach następuje w Chinach, spowodował, że państwo to nie stanowi już regionalnego zagrożenia dla interesów USA, stanowi zaś zagrożenie globalne. Zwraca się uwagę, że przebieg modernizacji technicznej chińskich sił zbrojnych odzwierciedla chęć ewentualnego przeciwstawienia się potencjałowi wojskowemu USA. Jako przykład podawane jest utworzenie przez Chiny zdolności nie tylko do przeciwdziałania globalnym zdolnościom do działań ekspedycyjnych posiadanym przez USA, ale również pozyskanie tego typu zdolności dla potrzeb swojego kraju. Ponadto zaznacza się fakt ciągłej rozbudowy sieci satelitów wojskowych oraz broni antysatelitarnej.

Współpraca wojskowa Chiny–USA prowadzona jest jedynie w szczątkowym wymiarze, który dotyczy wymiany doświadczeń z zakresu misji pokojowych ONZ. Relacje wojskowe stanowią odzwierciedlenie ogólnych stosunków między oboma państwami, które uległy pogorszeniu za prezydentury Donalda Trumpa. Uważa się je obecnie za najgorsze w czterdziestoletniej historii stosunków dyplomatycznych. W wyrażanych publicznie opiniach przedstawicieli amerykańskiej administracji utrzymanie przez USA tempa, z jakim rozwijają się zdolności militarne Chin, stanowiło będzie największe wyzwanie na najbliższe pół wieku.

W celu zapewnienia odpowiedniego tempa rozwoju swoich sił zbrojnych w obszarach o szczególnym znaczeniu chiński przemysł zbrojeniowy skupia się na prowadzeniu badań naukowych w zakresie tzw. przełomowych technologii (*disruptive technologies*), posiadających szczególnie potencjał wojskowy. Wśród nich znajduje się sztuczna inteligencja, technologie satelitarne oraz oddziaływania cybernetyczne. Powyższe wysiłki wpisują się

¹² Ibidem, s. 2–4.

w zapowiedzi przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej Xi Jinpinga, dotyczące zamiaru przekształcenia sił zbrojnych w *top class military* najpóźniej do 2050 r. Xi Jinping dodatkowo podzielił ten okres na dwie części. Pierwsza część to lata 2020–2035, kiedy Chiny mają rozwijać się pod względem ekonomicznym, przeciwdziałać konfliktom lokalnym i regionalnym oraz zwiększać zakres możliwości technologiczno-produkcyjnych. Część druga to lata 2035–2050, kiedy Chiny mają stać się dobrze prosperującym, nowoczesnym, socjalistycznym mocarstwem, dysponującym siłami zbrojnymi najwyższej klasy¹³.

W przedstawionym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rywalizacja Chiny–USA w obszarach rozwoju technologii, dostępności metali ziem rzadkich oraz zagrożeń wynikających z nielegalnych metod pozyskiwania najnowszych rozwiązań technicznych. Instytucje rządowe USA oraz ośrodki naukowo-badawcze prowadzą rozważania dotyczące utrzymania w długiej perspektywie czasowej przewagi technologicznej nad innymi państwami, w tym w szczególności nad Chinami. W ocenach administracji rządowej, jeśli USA chcą utrzymać długoterminową przewagę technologiczną, stosowne kroki powinny zostać podjęte niezwłocznie. Stanowisko to potwierdzają analizy przeprowadzone przez narodowe fora i fundacje bezpieczeństwa. Wśród najpoważniejszych problemów wymienia się brak konkretnych rządowych dyrektyw dla narodowego przemysłu zbrojeniowego, starzenie się amerykańskiego społeczeństwa oraz odpływ części najzdolniejszej kadry technicznej do przemysłów innych państw, oferujących lepsze wynagrodzenia¹⁴.

W celu utrzymania w przyszłości przez USA technologicznej przewagi nad Chinami rekomendowane jest utworzenie nowej, interministerialnej instytucji o charakterze narodowego komitetu innowacji w zakresie bezpieczeństwa NSIC (*National Security Innovation Committee*). Jego zasadniczym zadaniem powinno być zarządzanie krajową bazą przemysłową. NSIC powinien również planować, uzgadniać i zarządzać budżetem dotyczącym wszystkich aspektów innowacji bezpieczeństwa.

Zalecane jest także wdrożenie programu promocji nauczania nauk ścisłych STEM (*Science, Technology, Engineering and Math*), który ma docelowo wspierać szczególnie uzdolnionych studentów pobierających naukę w wyższych uczelniach. Osoby te w zamian za określone przywileje, w tym zwolnienie z opłat za studia, mają zostać zobowiązane do co najmniej kilkuletniej pracy na rzecz narodowej bazy przemysłowej.

Kolejna rekomendacja ma dotyczyć wprowadzenia specjalnego programu wizowego dla szczególnie uzdolnionych obywateli innych państw, którzy mieliby być poddawani testom kwalifikacyjnym przez wyspecjalizowane komórki placówek dyplomatycznych USA w innych krajach. Sposób ten służyć ma umożliwieniu najlepszym kandydatom nauki lub pracy w USA. Zapisy zaleceń sugerują także, aby przyszły komitet innowacji w zakresie bezpieczeństwa NSIC zachęcał instytucje rządowe USA posiadające wpływ na aktywność narodowej bazy przemysłowej do podejmowania działań o większym niż dotychczas stopniu ryzyka (*risk-positive mindset*). Dzięki temu pracownicy mieliby mniej obawiać się skutków ewentualnych niepowodzeń prowadzonych przedsięwzięć innowacyjnych¹⁵.

¹³ Defense Intelligence Agency, *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*, Military Publications, Waszyngton 2019, s. 5–6.

¹⁴ J. Ch. Weiss, *The Stories China tells: The new historical memory re-shaping Chinese nationalism*, Foreign Policy, Waszyngton, 2021, s. 11–14.

¹⁵ M. J. Ibrahimov, *Great Power Competition: The changing landscape of global geopolitics*, US Army Combined Arms Center, Fort Leavenworth, 2020, s. 39–42, 161–162.

W obliczu rosnących napięć administracja USA podejmuje kolejne kroki zmierzające do możliwie maksymalnego uniezależnienia swojej bazy przemysłowej od rynków zewnętrznych, a w szczególności od produkcji chińskiej. Podejmowane są także kroki zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa spółek przemysłu zbrojeniowego USA przed obcą ingerencją. Niezmiennym priorytetem narodowego przemysłu obronnego USA pozostaje zapewnienie wszystkim rodzajom sił zbrojnych zaawansowanego technologicznie, nowoczesnego i efektywnego uzbrojenia, które zapewni przewagę na każdym polu walki.

W październiku 2020 r. prezydent Trump zadeklarował, że uzależnienie USA od chińskiego wydobycia pierwiastków ziem rzadkich REE (*Rare Earth Elements*) stanowi zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Obawy jego administracji wzbudził fakt, że Chiny są dostawcą około 82% wykorzystywanych w USA materiałów ziem rzadkich. Spośród 35 krytycznych dla przemysłu zbrojeniowego pierwiastków Chiny dostarczają aż 30, z czego w przypadku 14 materiałów są wyłącznym dostawcą. Należy do nich bar, gal i grafit, a także pierwiastki z rodziny skandowców i lantanowców, a wśród nich między innymi cer, europ, itr, lantan, prazeodym, promet i skand. Pierwiastki ziem rzadkich wykorzystywane są głównie w przemyśle elektronicznym, na produktach którego oparte są komponenty zarówno elektronicznych urządzeń codziennego użytku, jak i zaawansowanego sprzętu wojskowego¹⁶.

Prezydent Trump autoryzował ponadto zarządzenie wykonawcze nakazujące realizację międzyresortowego przeglądu narodowych źródeł pozyskiwania minerałów ziem rzadkich. Wymieniony dokument określa uzależnienie USA od bezpośrednich jak i pośrednich dostaw pierwiastków z Chin jako nieakceptowalne oraz przewiduje organizację systemu dotacji i grantów, których celem ma być budowa materiałowej niezależności państwa. Zarządzenie dopuszcza pozyskiwanie omawianych minerałów od państw partnerskich i sojuszniczych oraz współpracę z nimi w tym zakresie¹⁷.

Problem nie dotyczy jednak wyłącznie materiałów wykorzystywanych do produkcji elementów elektronicznych w zakładach produkcyjnych na obszarze USA. Jak okazuje się, USA zależne są od produkowanych na terenie Chin gotowych podzespołów wykorzystywanych w różnych rodzajach sprzętu. Szacuje się, że na chwilę obecną około 50% części elektronicznych wykorzystywanych w USA zostało wyprodukowanych w Chinach. Według departamentu obrony USA nadal są liderem rozwoju technologii mikroelektronicznych, jednak nie posiadają wystarczających mocy produkcyjnych, co przynosi negatywne skutki nie tylko dla rynku zatrudnienia i rozwoju ekonomicznego, ale również dla obronności oraz szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego.

W związku z planowanym przeniesieniem znaczącej części produkcji elementów elektronicznych z Chin do USA narastają również obawy informacyjnej penetracji amerykańskich systemów informatycznych. Zwiększa je fakt, że w znaczącej części będącego obecnie w użyciu sprzętu wojskowego USA znajdują się podzespoły produkowane w innych państwach, w tym między innymi w Chinach. Skala tego problemu jest tak rozległa, że trudno jest przewidywać, czy i w jaki sposób Pekin jest w stanie wykorzystać ten fakt do osłabienia zdolności bojowych sił zbrojnych USA. W celu ograniczenia możliwości penetracji

¹⁶ B. S. Van Gosen, P. L. Verplank, R. R. Seal II, K. R. Long, J. Gambogi, *Rear Earth Elements: Critical Mineral Resources of the United States – Economic and Environmental Geology and Prospects for Future Supply*, US Department of the Interior, Professional Paper 2018, nr 1802-0, s. 12–18.

¹⁷ The White House, *Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain from Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries*, Executive Order, Waszyngton 2020, s. 1–3.

własnych systemów informatycznych departament obrony wdraża nowy model certyfikacji firm CMMC (*Cybersecurity Maturity Model Certification*), zainteresowanych realizacją dostaw na potrzeby USA¹⁸.

Kontekst rywalizacji z Federacją Rosyjską

Odnowienie rywalizacji mocarstw USA z Federacją Rosyjską, na nowo formalnie zapoczątkowane wraz z rosyjską aneksją Półwyspu Krymskiego oraz wschodnich rubieży Ukrainy w marcu 2014 r., doprowadziło do ponownego przewartościowania elementów planowania obronnego USA, a także zdolności obronnych Sojuszu Północnoatlantyckiego NATO ukierunkowanych na zapewnienie możliwości ewentualnej konieczności obrony państw bałtyckich oraz innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej przed potencjalną agresją rosyjskich sił zbrojnych. Część obserwatorów i komentatorów sceny politycznej oraz bezpieczeństwa i obrony wyraziła wątpliwość co do zgromadzenia odpowiednich zdolności w krótkim czasie, a przede wszystkim co do skuteczności mechanizmów aktywacyjnych.

W ujęciu ogólnym w ostatnich latach USA podjęły szereg działań zmierzających do wzmocnienia swojego potencjału w Europie. W północnej części kontynentu, w szczególności w Norwegii, swoją obecność wzmocnił korpus Marines USMC (*US Marine Corps*). Na europejskich wodach, zwłaszcza na Morzu Północnym i Śródziemnym, swoją aktywność zwiększyła marynarka wojenna USN (*US Navy*). W centralnej części kontynentu, w szczególności w Polsce, zwiększyła się – z sukcesem wynegocjowana – liczebność pododdziałów wojsk lądowych *US Army* oraz sił powietrznych USAF (*US Air Force*).

W ostatnim czasie odnotowywano przypadki prowokacyjnych działań rosyjskich sił zbrojnych wobec jednostek USA. Miały one miejsce na Morzu Czarnym i Śródziemnym, a także w regionie Bliskiego Wschodu. Wydarzenia te spotkały się ze zdecydowaną reakcją Waszyngtonu i oskarżeniami wobec Moskwy o zamierzone eskalowanie napięć. W celu wysłania czytelnego sygnału o posiadaniu zdolności do neutralizacji satelitów szpiegowskich Rosja dokonała udanych testów pocisków antysatelitarnych DA-ASAT (*Direct Ascent – Anti-Satellite*).

W końcówce prezydentury Donalda Trumpa miały miejsce kontrowersyjne deklaracje tego polityka mogące wpływać na zachwianie równowagi sił w Europie. Dotyczyły one na przykład zamiaru wycofania około 30% amerykańskich wojsk z Niemiec. Po wygranych wyborach decyzję o pozostawieniu wojsk podjął jednak prezydent Biden. Podobna sytuacja dotyczyła niektórych obowiązujących porozumień i traktatów kontroli zbrojeń, z których prezydent Trump zdecydował się wystąpić. Należy do nich porozumienie nuklearne z Iranem JCPOA (*Joint Comprehensive Plan Of Action*), z którego USA wycofały się w 2018 r., traktat o całkowitej likwidacji pocisków raketowych pośredniego zasięgu INF Treaty (*Treaty on Intermediate-range Nuclear Forces*), który USA wypowiedziały w 2019 r., oraz traktat o otwartych przestworzach OST (*Open Skies Treaty*), z którego Waszyngton wycofał się w maju 2020 r. Pod znakiem zapytania stało również przedłużenie czasu obowiązywania traktatu New START (*New Strategic Arms Reduction Treaty*), który miał wygasnąć w lutym br., jednak już za prezydentury Joe Bidena strony traktatu zdecydowały o jego przedłużeniu.

¹⁸ Carnegie Mellon University and the Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory LLC, *Cybersecurity Maturity Model Certification*, Pittsburg 2020, s. 3–5.

Wraz z rozpoczęciem rosyjskiej agresji na Ukrainie i zajęciem części niepodległego terytorium w czerwcu 2014 r. administracja ówczesnego prezydenta USA Baracka Obamy zdecydowała o powołaniu Europejskiej Inicjatywy Wzmocnienia ERI (*European Reassurance Initiative*). Została ona przede wszystkim ukierunkowana na zapewnienie sojuszników USA z Europy o zamiarach nieustającego wspierania ich bezpieczeństwa. W miarę eskalacji napięć i postępowania rosyjskiej agresji na Ukrainie w 2018 r. administracja USA zdecydowała o rozszerzeniu zakresu działań swoich sił zbrojnych w Europie w celu realizacji odstraszenia sił rosyjskich i tym samym nastąpiła ewolucja ERI w Europejską Inicjatywę Odstraszenia EDI (*European Deterrence Initiative*). Z budżetu EDI finansowane jest funkcjonowanie sił zbrojnych USA w Europie, których liczebność zwiększyła się po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny¹⁹.

Istotą EDI jest dwustronna współpraca USA z poszczególnymi sojusznikami. Wzmacnia ona jednak również ogólną zdolność wojsk USA do dopełnienia gwarancji o wzajemnej obronie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego oraz do operowania w ramach NATO. Według zobowiązań wynikających z EDI wojska lądowe USA przemieszczają do Europy w cyklach dziewięciomiesięcznych brygadę pancerną z pododdziałami wsparcia. USA posiadają w Europie trzy brygady manewrowe, po jednej w Niemczech, w Polsce i we Włoszech. W Polsce stacjonuje dowództwo szczebla dywizyjnego, które realizuje koordynację działań wojsk lądowych na wschodniej flance NATO, a także dowództwo i większość pododdziałów brygady pancernej oraz batalion logistyczny. Dzięki EDI na wschodniej flance operuje brygada lotnictwa bojowego, a także zwiększono rotacje jednostek lotnictwa myśliwskiego i bombowego²⁰.

Obecna jak i poprzednia administracja USA zwracały uwagę na potrzeby podniesienia wydatków obronnych państw członkowskich NATO do wymaganego poziomu 2% ich produktu krajowego brutto. W szczególności prezydent Trump wyrażał swoje niezadowolenie z postępowania niektórych krajów niewywiązujących się z tego zobowiązania. Po zmianie administracji w imieniu nowego prezydenta głos w tej sprawie zabrał sekretarz stanu Anthony Blinken, który stwierdził, że obecne władze USA będą dążyć do zwiększenia interoperacyjności z państwami sojuszniczymi i zacieśnienia współpracy wojskowej. Będą również zachęcać do przyjmowania większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo regionalne oraz zwiększania poziomu wydatków obronnych.

Pandemia COVID-19 obnażyła słabość wydawałoby się zintegrowanego w ramach Unii Europejskiej kontynentu. Wkrótce po rozpoczęciu pandemii w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się czynnika chorobotwórczego państwa strefy Schengen zdecydowały o niemal natychmiastowym zamknięciu swoich granic dla wszelkiego ruchu międzynarodowego. Trudno obecnie przewidywać, w jakim terminie oraz w jaki sposób problem ten byłby rozwiązany, gdyby niezbędne okazało się szybkie przemieszczenie sił zbrojnych wybranych państw Europy Zachodniej celem wsparcia państw położonych na wschodzie kontynentu podczas potencjalnej agresji. W związku z tym, że pandemia o tak dużej skali dotyka Europę po raz pierwszy od powstania UE, interesujące jest również, jakie rozwiązania w zakresie zapewnienia mobilności sił zbrojnych zostaną wdrożone po całkowitym opanowaniu choroby.

¹⁹ P. Belkin, H. Kaileh, *The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview*, Congressional Research Service, IF10946, Waszyngton 2020, s. 1–2.

²⁰ A. Kacprzyk, *Europejska Inicjatywa Odstraszenia – bilans i perspektywy*, „Biuletyn PISM”, Warszawa 2020, s. 1.

Podsumowanie

Ostatnie lata światowej polityki cechuje nasilająca się rywalizacja potęg ekonomiczno-wojskowych. Chiny, Federacja Rosyjska oraz Stany Zjednoczone Ameryki prowadzą współzawodnictwo w różnorodnych obszarach funkcjonowania państw i stosunków międzynarodowych, ukierunkowane na takie ukształtowanie architektury bezpieczeństwa, a także norm, praktyk oraz stref wpływów, które umożliwią im sprawowanie hegemonii na możliwie najszerszym obszarze globu.

Relacje między USA i Federacją Rosyjską uległy pogorszeniu od inwazji Moskwy na terytorium niepodległej Ukrainy, zaś na stosunki między USA z Chinami negatywny wpływ wywarła agresywna polityka Pekinu w regionie Indo-Pacyfiku. Przyczyniły się do tego również oskarżenia o ukrywanie i fałszowanie przez Pekin danych dotyczących przyczyn i skutków pandemii COVID-19, a także trwająca rywalizacja handlowa. W USA narastają obawy związane z wielopłaszczyznowym uzależnieniem od dostaw z Chin różnego rodzaju materiałów. Szczególny niepokój budzi zależność od zaopatrzenia w pierwiastki ziem rzadkich oraz podzespoły elektroniczne wykorzystywane między innymi do produkcji zaawansowanego technologicznie sprzętu wojskowego.

W prowadzonej rywalizacji szczególne znaczenie posiada rozwój nowych rodzajów sprzętu wojskowego oraz technologii. Wśród typów uzbrojenia należy zwrócić uwagę na rozwój broni kosmicznej oraz modernizację arsenałów nuklearnych. W USA trwają obecnie debaty nad koncepcją użycia sił kosmicznych oraz sprzętu wojskowego, jakim te siły powinny dysponować. Rozważania te zmierzają przede wszystkim do określenia długoterminowej wizji najnowszego rodzaju sił zbrojnych. Zwraca się uwagę, że podczas ostatnich dwóch dekad, kiedy USA skupione były przede wszystkim na szeroko pojętym prowadzeniu działań antyterrorystycznych, obszar ten został dość mocno zaniedbany i niedofinansowany, co pozwoliło zarówno Chinom, jak i Rosji na nadrobienie przewagi USA. Obecne prace zmierzają do określenia krytycznych aspektów rozmieszczenia uzbrojenia w przestrzeni kosmicznej przez USA lub ewentualnie inne państwa oraz w jaki sposób fakt ten wpłynie na strategiczne interesy amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego. Wnioski z prowadzonych debat mają zostać uwzględnione w nowej strategii bezpieczeństwa narodowego.

Szybki rozwój chińskich technologii zbrojeniowych od blisko dekady powoduje wzrost obaw instytucji rządowych USA odpowiedzialnych za politykę zbrojeniową. Ocenia się, że przewaga wciąż znajduje się po stronie Waszyngtonu, jednak ponad sześciokrotnie od 1990 r. wzrost poziomu inwestycji obronnych Pekinu doprowadził niemal do zrównania poziomów. Technologiczne współzawodnictwo USA–Chiny na obecnym etapie prawdopodobnie nie będzie prowadzić do konfrontacji zbrojnych ani nawet do polityki napięć, jakie charakteryzowały relacje USA–ZSRR podczas zimnej wojny. Niemniej jednak przewiduje się, że rywalizacja kontynuowana będzie przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków, a jej skutki będą posiadać wpływ na przyszły światowy układ sił.

Zarówno w Europie, na Morzu Czarnym i Śródziemnym, jak i na Indo-Pacyfiku, tam gdzie obecne są wojska amerykańskie oraz chińskie lub rosyjskie, dochodzi do przypadków bezpośredniej styczności jednostek lotniczych, morskich lub pododdziałów tych państw. Styczność ta w zależności od sytuacji przybiera różne formy, bywa również, że dochodzi do celowych prowokacji. Część przedstawionej aktywności polega na swoistym badaniu granic, do jakich kraje mogą się posunąć bez powodowania militarnej odpowiedzi Waszyngtonu. Jednak balansowanie na krawędzi tolerancji USA dla tego typu działań spowodować może nieprzewidziane skutki, a w ostateczności pojawienie się czynnika zapalnego, który

doprowadzi do rozpoczęcia konfliktu. Przewiduje się, że obecnie najbardziej prawdopodobna w średniej perspektywie czasowej jest dalsza eskalacja napięć między USA i Chinami.

Bibliografia

- Belkin P., Kaileh H., *The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview*, Congressional Research Service, IF10946, Waszyngton 2020.
- Carnegie Mellon University and the Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory LLC, *Cybersecurity Maturity Model Certification*, Pittsburg 2020.
- Defense Intelligence Agency, *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*, Military Publications, Waszyngton 2019.
- Gleason M.P., Hays P.L., *A Roadmap for Assessing Space Weapons*, Center for Space Policy and Strategy, Los Angeles 2020.
- Ibrahimov M.J., *Great Power Competition: The changing landscape of global geopolitics*, US Army Combined Arms Center, Fort Leavenworth 2020.
- Jones B., *China and the Return of Great Power Strategic Competition*, China Global: Assessing China's Growing Role in the World, Waszyngton 2020.
- Kacprzyk A., *Europejska Inicjatywa Odstraszania – bilans i perspektywy*, „Biuletyn PISM”, Warszawa 2020.
- Lake D.A., *Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States*, „The Chinese Journal of International Politics”, Oxford 2018.
- Mahnken T.G., *Forging the tools of 21st century Great Power Competition*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Waszyngton 2020.
- Mahnken T.G., Sharp T., Kim G.B., *Deterrence by Detection: A Key Role for Unmanned Aircraft Systems in Great Power Competition*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Waszyngton 2020.
- Moodie M., O'Rourke R., *US Role in the World: Background and Issues for Congress*, „Congressional Research Service”, R44891, Waszyngton 2021.
- Office of the Under Secretary of Defense/Comptroller (Chief Financial Officer), *Defense Budget Overview: United States Department of Defense Fiscal Year 2022 Budget Request*, Waszyngton 2021.
- O'Rourke R., *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense – Issues for Congress*, „Congressional Research Service”, R43838, Waszyngton 2021.
- Statista, *Defense spending and arms trade*, Dossier, Hamburg 2021.
- The White House, *Establishment of the United States Space Force*, Presidential Memoranda, Space Policy Directive – 4 (SPD-4), Waszyngton 2019.
- The White House, *Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain from Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries*, Executive Order, Waszyngton 2020.
- Van Gosen B.S., Verplank P.L., Seal II R.R., Long K.R., Gambogi J., *Rear Earth Elements: Critical Mineral Resources of the United States – Economic and Environmental Geology and Prospects for Future Supply*, US Department of the Interior, Professional Paper 1802-0, Waszyngton 2018.

Vuving A. L., *Great Power Competition: Lessons from the Past, Implications for the Future*, Hindsight, Insight, Foresight, Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu 2020.

Weiss J.Ch., *The Stories China tells: The new historical memory re-shaping Chinese nationalism*, Foreign Policy, Waszyngton 2021.

SUMMARY

Marek Brylonek

Great Power Competition from the perspective of the United States of America at the beginning of the third decade of 21st century

In the area of security and defense, the turn of the second and third decade of the 21st century has been characterized by intensifying competition of economic and military powers. The United States of America competes with China and the Russian Federation in various fields of the functioning of states and international relations, aimed at shaping the security architecture as well as standards, practices and spheres of influence that will enable them to exercise hegemony over the widest possible area of the globe.

As predicted, the ongoing competition over the next few decades will cause tensions not only on the Washington – Beijing and Washington – Moscow lines, but also in Africa, the Arctic, Europe as well as in cyberspace and space.

The renewed rivalry between the great powers has officially reoriented the US security and defense priorities towards the need to prepare the country for increasing challenges.

The leadership of the US Department of Defense made it a priority to prepare its armed forces for potential confrontation with other powers. This goal was the basis of all the military reforms carried out, the concept of its functioning, the modernization processes of military equipment, as well as the directions of technological research and development efforts of the domestic arms industry. According to all forecasts and analyses, in the long-term perspective these issues will be at the center of deliberations by politicians and expert circles.

Key words: USA, China, Russia, security, defense.

Data wpływu artykułu: 30.06.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 12.07.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4460

Lukasz Wojcieszak

e-mail: lwojciezak@tu.kielce.pl

Ewolucja bezpieczeństwa gazowego Bułgarii – studium przypadku

STRESZCZENIE

Artykuł ma na celu ukazanie złożonej problematyki bezpieczeństwa gazowego Bułgarii – państwa zależnego niegdyś całkowicie od surowca przesyłanego z terytorium Federacji Rosyjskiej. Bułgaria, nie posiadająca na własnym terytorium dużych zasobów surowca, od kilku lat stara się zdywersyfikować źródła i kierunki dostaw gazu ziemnego, zarówno poprzez budowę gazociągów, jak i przez import gazu skroplonego. Istotnym importerem gazu do Bułgarii może stać się Azerbejdżan, a znaczącą rolę w procesie dywersyfikacji może odegrać interkonektor łączący Bułgarię z Grecją. Rosja nadal jednak pozostaje ważnym importerem surowca do Bułgarii i w przewidywalnej przyszłości pozostanie nim nadal. Niezależnie od procesów dywersyfikacyjnych, wymuszonych m.in. liberalizującymi regulacjami unijnymi, strona rosyjska stara się utrzymać swoją pozycję za sprawą kolejnych inwestycji infrastrukturalnych.

Słowa kluczowe: Bułgaria, gaz, bezpieczeństwo, ewolucja.

Wstęp

Półwysep Bałkański od stuleci stanowi obszar oddziaływania międzynarodowych graczy, starających się w różnorodny sposób wpływać na ten obszar Europy. Na skomplikowane relacje polityczne nakładają się nie mniej złożone problemy ekonomiczne, a w szczególności energetyczne. Kwestia zaopatrzenia państw bałkańskich w surowce energetyczne, zwłaszcza zaś w gaz ziemny, jest przedmiotem licznych opracowań analizujących bezpieczeństwo w tym zakresie przy uwzględnieniu wpływu czołowych podmiotów zainteresowanych realizacją swoich interesów. Niniejszy artykuł dotyczy bezpieczeństwa gazowego jednego z państw regionu – Bułgarii, która od lat stara się zdywersyfikować źródła i kierunki dostaw gazu ziemnego.

Bułgaria znajduje się obecnie w sytuacji wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej, które starają się zdywersyfikować źródła i kierunki dostaw gazu ziemnego, zmniejszając przez to istniejącą od lat zależność od Rosji, która swoją genezę ma w funkcjonowaniu przez lata „bloku wschodniego”. Władze Bułgarii starają się jednakże zmniejszyć zależność od „błękitnego paliwa” otrzymywanego z kierunku rosyjskiego. Wyrazem tych dążeń

są działania na rzecz zapewnienia dostaw LNG oraz budowa łącznika IGB (*Interconnector Greece–Bulgaria*), łączącego Bułgarię i Grecję.

Celem artykułu jest ukazanie sposobów dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Bułgarii. Stąd też istotne będzie postawienie pytania o znaczenie Rosji dla bezpieczeństwa gazowego Bułgarii oraz podjęte inicjatywy mogące zwiększyć poziom niezależności tego państwa od dostaw z Rosji. Związana z tym będzie również próba przewidywania przyszłego kształtu dywersyfikacyjnej polityki Bułgarii. W opracowaniu zastosowano metodę prognostyczną, metodę czynnikową, a także elementy metody decyzyjnej.

Polityka władz Bułgarii w sferze bezpieczeństwa gazowego

Na obszarze Półwyspu Bałkańskiego problemy transportu energii, głównie ropy naftowej i gazu, są bardzo istotnymi kwestiami¹. Dla Bułgarii, państwa silnie uzależnionego od dostaw gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej, coraz pilniejsza staje się sprawa dywersyfikacji kierunków i źródeł dostaw tego strategicznego surowca. Podejmowane różnorodne inicjatywy wynikają przede wszystkim z faktu, iż Bułgaria nie ma własnych znaczących zasobów gazu ziemnego, które wystarczyły do pokrycia jej zapotrzebowania na ten surowiec. Gaz wydobywany jest głównie ze złóż Kawarna i Kaliakra (K&K), stanowiących część pola Galata (zaczęto je eksploatować w listopadzie 2010 roku) oraz z pola Deventsi², jednak rodzima produkcja wystarcza na pokrycie około 10% potrzeb państwa³.

Roczne zużycie gazu ziemnego w Bułgarii wynosi ok. 3,6 mld m³, przy czym niemal 3 mld m³ zapotrzebowania pokrywa import z obszaru Federacji Rosyjskiej. Bułgaria jest z tego powodu jednym z najbardziej zależnych od dostaw z Rosji państw w Europie⁴, gdzie dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw wciąż postępuje zbyt wolno. Należy zauważyć, że także bułgarskie przedsiębiorstwa energetyczne przez lata nie były przychylnie planom rządu w zakresie wdrażania reform zgodnych z postanowieniami trzeciego pakietu energetycznego UE (jego postanowienia nierzadko nie były przestrzegane). Ze względu na ich działania trudniejsze stało się wejście nowych podmiotów na bułgarski rynek gazu ziemnego i stworzenie przez to warunków sprzyjających konkurencji⁵. Pomimo dobrych relacji ekonomicznych z Rosją Bułgaria stara się dywersyfikować dostawy gazu i zmniejszać zależność wobec surowca dostarczanego z obszaru Federacji Rosyjskiej.

Władze Bułgarii, mając na uwadze bezpieczeństwo państwa, od lat starają się zwiększyć ilość dostawców surowca. Na uwagę zasługuje przypuszczenie Mateusza Seroki, iż bułgarskie

¹ J. Markowska, *Balkany – określenie medialne czy region geograficzny?*, „Prace i Studia Geograficzne” 2010, t. 44, s. 51.

² *Bulgaria: Options to Improve Security of Gas Supply*, „World Bank Group” June 2013, s. 27.

³ W. Hebda, *Strategia energetyczna Republiki Bułgarii do 2020 roku*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2015, tom 18, zeszyt 2, s. 112.

⁴ E. Asenov, *Development of the Regional Natural Gas Market in Southeast Europe*, „Intereconomics” 2018, vol. 53, nr 4, s. 233. Poza Bułgarią największymi odbiorcami rosyjskiego gazu ziemnego na Półwyspie Bałkańskim w 2019 roku były Chorwacja (2,82 mld m³), Grecja (2,41 mld m³) i Serbia (2,13 mld m³); G. Baramidze, *The End of the Russian Natural Gas Monopoly in Balkans*, GFSIS.org, 12.02.2021, <https://www.gfsis.org/blog/view/1169>, dostęp: 4.05.2021.

⁵ M. Assenova, *Bulgaria's Ambitions for a Balkan Gas Hub Challenges, Opportunities and the Role of a New Off shore Gas Storage Project*, December 2018, s. 12.

próby dywersyfikacji są efektem amerykańskiego lobbingu w sytuacji, gdy USA rywalizują z Rosją o wpływ na kształt rynku gazu w Europie Południowo-Wschodniej. Bułgaria od lat współpracuje także z Azerbejdżanem, uważanym za strategicznego importera „błękitnego paliwa” do państw regionu. Wspomniany już łącznik gazowy pomiędzy Bułgarią a Grecją, który ma dostarczać przede wszystkim azerski gaz ziemny⁶, jest szansą na zwiększenie różnorodności dostaw gazu do Bułgarii oraz zmniejszenie jej zależności od rosyjskiego producenta – Gazpromu⁷. Innym przejawem dywersyfikacji jest import do Bułgarii gazu skroplonego (od czerwca 2019 roku) nie tylko z USA, ale także z Izraela, Kataru, a także z państw Afryki Północnej, w szczególności z Egiptu.

Największe bułgarskie przedsiębiorstwo zajmujące się dystrybucją gazu ziemnego – Bulgargaz zarezerwowało ponadto przepustowość ok 500 mln m³ gazu ziemnego rocznie na okres 10 lat w Alexandroupolis Independent Natural Gas System (INGS) w Grecji. Przewidywana roczna przepustowość tego terminala to 6,1 mld m³, zaś szacowany koszt budowy morskiego terminalu LNG w Alexandroupolis to 413 mln USD. Unia Europejska wspiera budowę połączenia IGB – prace nad tym rurociągiem trwają od 2009 roku, jednak napotykały na wiele przeszkód. Co ważne, ukończone zostało połączenie gazowe z Rumunią, a realne jest uruchomienie połączeń z Grecją i Serbią (IBS) oraz zwiększenie przepustowości połączeń międzysystemowych, głównie z Grecją⁸.

Bułgaria ma też ambicje stworzenia regionalnego centrum handlu gazem ziemnym (tzw. *Balkan Gas Hub*), za pośrednictwem którego również część dostarczanego nierosyjskiego gazu potencjalnie mogłaby trafiać na rynek środkowoeuropejski. Jednak do tego celu konieczne jest powstanie niezbędnej infrastruktury (np. nowych odcinków gazociągów i stacji kompresorowych), której tylko część została do tej pory zrealizowana. W 2016 roku oddano do użytku łącznik na granicy Bułgarii i Rumunii umożliwiający przesył do 1,5 mld m³ gazu rocznie w stronę Rumunii. Z kolei od czerwca 2018 roku w Rumunii trwa budowa pierwszego odcinka gazociągu BRUA (Bułgaria–Rumunia–Węgry–Austria)⁹ od miejscowości Podișor do miejscowości Receaș w pobliżu Timișoary, stwarzającego perspektywę przesyłu nierosyjskiego gazu z południa do Europy Środkowej¹⁰. Inny projekt to rurociąg Eastring, który łączyłby państwa Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej.

⁶ M. Seroka, *Bułgaria: Dywersyfikacja źródeł dostaw gazu ziemnego*, Analizy OSW, 5.06.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-06-05/bulgaria-dywersyfikacja-zrodel-dostaw-gazu-ziemnego>, dostęp: 10.04.2021 r.

⁷ L. Dimitrov, *Bulgaria to receive 225mcm of Azeri gas by September end, as IGB link delayed*, „Independent Commodity Intelligence Services” 29.01.2021, <https://www.icis.com/explore/resources/news/2021/01/29/10600208/bulgaria-to-receive-225mcm-of-azeri-gas-by-september-end-as-igb-link-delayed>, dostęp: 12.05.2021 r.

⁸ *Bulgaria – Country Commercial Guide*, „International Trade Administration U.S. Department of Commerce” 28.02.2021, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/bulgaria-energy>, dostęp: 27.04.2021 r.

⁹ W swoim pierwotnym formacie dwukierunkowy rurociąg RUA o długości 582 km miałby rozciągać się z południa na północny zachód, łącząc Bułgarię z Austrią; G. Cohen, *Natural Gas import and export routes in South-East Europe and Turkey*, „Working Paper” July 2016, nr 26, s. 55.

¹⁰ B. Bieliszczuk, *Perspektywy rosyjsko-bułgarskiej współpracy energetycznej*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 21.08.2018, nr 112 (1685), [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Biuletyn%20PISM%20nr%20112%20\(1685\)%2021%20sierpnia%202018%20r.pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Biuletyn%20PISM%20nr%20112%20(1685)%2021%20sierpnia%202018%20r.pdf), dostęp: 22.06.2021 r.

Na uwagę zasługuje także przedłużenie rosyjskiego gazociągu TurkStream przez Bułgarię o nazwie Balkan Stream. Inicjatywa może być sposobem na spłatę zadłużenia wobec strony rosyjskiej, gdyż gazociąg ten jest finansowany ze środków bułgarskich oraz budowany przez przedsiębiorstwa z Rosji i Białorusi. Warto też przytoczyć pogląd Georgi Goteva, że gdyby w interesie Bułgarii leżało powstanie rurociągu Balkan Stream, krajowa sieć przesyłu gazu miałaby wiele odgałęzień, aby dotrzeć do jak największej liczby osad i odbiorców w północnej Bułgarii. Bulgartnagas postąpił jednak odwrotnie: inwestuje w rurociąg tranzytowy, który w całości służy Gazpromowi jako kontynuacja TurkStream. Takie warunki otwierają drogę do przejścia rynku bułgarskiego, a co za tym idzie, szanse na to, że bałkański hub gazowy będzie mógł funkcjonować tak jak inne huby europejskie, które są niewielkie¹¹.

Rosja jako najważniejszy importer gazu

Genezy energetycznej kooperacji Bułgarii i Rosji należy poszukiwać w czasach istnienia bloku wschodniego pod kontrolą ZSRR¹². Bułgarię łączą z Rosją silne więzi polityczne i gospodarcze, zaś główne bułgarskie partie polityczne opowiadają się za utrzymaniem dobrych bilateralnych relacji lub nawet ich zacieśnieniem. Rosja jest dla Bułgarii ważnym partnerem gospodarczym, m.in. w turystyce i bankowości, jednak jej wpływy są najsilniejsze w sektorze energetycznym. Strona rosyjska dostarcza paliwo do jedynej istniejącej w Bułgarii elektrowni jądrowej, a rosyjski Lukoil jest właścicielem jedynej bułgarskiej rafinerii. Bułgaria i Rosja dążą również do realizacji wspólnych projektów energetycznych o strategicznym znaczeniu, których ukończenie przyniesie istotne korzyści obu stronom, pozwalając w szczególności Rosji wzmocnić wpływy gospodarcze i polityczne nie tylko w Bułgarii, lecz także w południowo-wschodniej Europie¹³.

Rosja swoje energetyczne wpływy w dużej mierze opiera na długoterminowych kontraktach realizowanych przez dostawy dokonywane za pomocą rurociągów. Część z nich powstała jeszcze w czasach ZSRR, inne jednak stały się już wyrazem rosyjskiej polityki zapewniania sobie wpływów gospodarczych i politycznych¹⁴ dzięki pozycji strategicznego importera surowców energetycznych. Już w 1995 roku Gazprom skutecznie próbował przejąć kontrolę nad siecią

¹¹ G. Gotev, *How Bulgaria gave Gazprom the keys to the Balkans*, „Euractiv.com” 30.10.2020, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/how-bulgaria-gave-gazprom-the-keys-to-the-balkans>, dostęp: 28.04.2021 r.

¹² Surowcowo-energetyczne uzależnienie państw „bliskiej zagranicy” od Federacji Rosyjskiej ma charakter stopniowalny, a więc jest zróżnicowane i złożone – od praktycznie całkowitego uzależnienia niektórych z nich (jak w przypadku Bułgarii od gazu ziemnego), aż po praktyczną samodzielność; P. Bryliński, T. Olejarz, T. Stępniewski, *Wybrane problemy tożsamości Federacji Rosyjskiej w międzynarodowych stosunkach energetycznych: między węglowodorowym mocarstwem a niewydolną monokulturą surowcowo-energetyczną; Bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim: implikacje wewnętrzne i zewnętrzne*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowej i Wschodniej” 2013, zeszyt 4, Lublin 2013, s. 70.

¹³ B. Bielszczuk, op. cit.

¹⁴ Na uwagę zasługuje tzw. doktryna Falina–Kwiecińskiego, w myśl której Rosja miała zachować szczególne, dwustronne więzi gospodarcze (w tym właśnie energetyczne) z państwami byłego już „bloku wschodniego”, zaś kwestia eksportu energii do państw Europy Wschodniej miała być widziana jako bardzo ważny instrument ogólnej strategii w tym regionie; M. Menkiszak, *Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Rosji*, Warszawa 2019, s. 22–23.

rurociągów przecinających Bułgarię w ramach „zestawu umów o współpracy gospodarczej i wojskowej” (dwa lata później państwo to kupowało najdroższy gaz w Europie). Bułgarskie władze na początku XXI wieku zaakceptowały pakiet projektów energetycznych o wartości wielu miliardów USD zawartych z Rosją, nazwanych „Wielkim Szlemem”. Wśród nich rurociąg South Stream Bułgaria miał osłabić bezpieczeństwo energetyczne Bułgarii poprzez dalsze zacieśnianie kontroli władz rosyjskich nad decydentami bułgarskimi¹⁵.

W czerwcu 2014 roku Komisja Europejska wszczęła przeciwko Bułgarii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego UE z powodu licznych naruszeń unijnego rynku energii, w tym z zapewnieniem najkorzystniejszego systemu podatkowego dla Gazpromu. Władze Bułgarii próbowały obejść unijne prawo energetyczne, wprowadzając zmiany prawne na korzyść rosyjskiego monopolu gazowego. Co ważne, za pośrednictwem tajnych sieci rosyjski konglomerat towarowy był zaangażowany w finansowanie protestów przeciwko szczelinowaniu w Bułgarii po tym, jak wydała ona amerykańskiemu koncernowi Chevron w 2012 roku koncesję na gaz łupkowy. Jak stwierdził były sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen, „Rosja, w ramach swoich wyrafinowanych kampanii informacyjnych i dezinformacyjnych, aktywnie współpracowała z tak zwanymi organizacjami pozarządowymi – organizacjami ekologicznymi działającymi przeciwko gazowi łupkowemu – w celu utrzymania [w Bułgarii] zależności od importowanego rosyjskiego gazu”¹⁶.

Współpraca Bułgarii i Rosji zaowocowała w szczególności powstaniem odnogi gazociągu TurkStream, który został otwarty w styczniu 2020 roku i służy zaopatrywaniu w rosyjski gaz państw bałkańskich. Dla Bułgarii inwestycja ta łączy się z korzyściami z tytułu tranzytu gazu (warto zaznaczyć, że w następstwie uruchomienia TurkStreamu znacznie zmniejszył się tranzyt przez Bułgarię). Kooperacja bułgarsko-rosyjska w sferze energetyki wzmacnia pozycję energetyczną, a pośrednio także polityczną Rosji w Europie Południowo-Wschodniej. Aktywność Federacji Rosyjskiej jest jednak przedmiotem krytyki ze strony przedstawicieli administracji USA, która widzi w nich instrument politycznego nacisku na państwa regionu i wspiera inicjatywy zmierzające do dywersyfikacji kierunków oraz źródeł dostaw gazu¹⁷. Wspomniana europejska odnoga TurkStream określana jest niekiedy jako „gazociąg bałkański”. Głównym wykonawcą projektu w Bułgarii jest, prowadzona przez Rosjan, saudyjska firma Arkad. Ponad 90% przepustowości gazociągu na najbliższe 20 lat jest zarezerwowane przez spółki zależne od Gazpromu oraz szwajcarskiej firmy MET¹⁸.

Bułgaria importuje rocznie 2,9 mld m³ gazu z Rosji na podstawie długoterminowego kontraktu obowiązującego do 2022 roku. Dostawy surowca realizowane są rurociągiem przecinającym Ukrainę, Mołdawię i Rumunię. W marcu 2020 roku Gazprom i Bulgargaz, jedyny publiczny dostawca gazu ziemnego dla Bułgarii, uzgodniły 40-procentową obniżkę ceny importowanego surowca. Przyjęta wkrótce potem nowelizacja prawa energetycznego zmieniła cenę gazu z mocą wsteczną i umożliwiła regulatorowi energetyki obniżenie ceny

¹⁵ A. Grashkin, *Russia's Political Influence in Bulgaria*, „Foreign Policy Research Institute” 31.01.2020, <https://www.fpri.org/article/2020/01/russias-political-influence-in-bulgaria/>, dostęp: 30.04.2021 r.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ M. Seroka, *Bulgaria. Dywersyfikacja źródeł dostaw gazu ziemnego*, „Analizy OSW” 05.06.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-06-05/bulgaria-dywersyfikacja-zrodel-dostaw-gazu-ziemnego>, dostęp: 10.04.2021 r.

¹⁸ B. Sawicki, *Sawicki: Jak Rosja i Balkany okiwały Komisję Europejską, budując Turkish Stream*, „Biznesalert.pl” 11.01.2021, <https://biznesalert.pl/turkish-stream-gazociag-balkany-rosja-bulgaria-serbia-gaz-energetyka>, dostęp: 13.04.2021 r.

regulowanej dla odbiorców końcowych do 5 sierpnia 2019 roku¹⁹. W obecnej sytuacji, przy pojawiających się szansach na realną dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw, Rosja będzie zapewne chciała wykorzystać wpływ w elitach politycznych i gospodarczych Bułgarii podczas negocjowania wygasającego wspomnianego długoterminowego kontraktu²⁰.

Pomimo działań na rzecz dywersyfikacji źródeł dostaw gazu głównym partnerem Bułgarii w kwestiach energetycznych nadal pozostaje Rosja. Należy zauważyć, że Bułgaria czerpie zyski z tranzytu rosyjskiego gazu Gazociągiem Transbalkańskim, wiodącym przez Ukrainę do Turcji. Według danych spółki Bulgartransgaz, bułgarskiego państwowego operatora sieci przesyłowej, w 2018 roku przesłano nim 15,5 mld m³ gazu, z czego 75% w kierunku Turcji. Co ciekawe, potencjalne wyłączenie przez Rosję tranzytu gazu przez Ukrainę pozbawiłoby Bulgartransgaz ok. 60% przychodów, w związku z czym Bułgaria zabiega także o poprowadzenie europejskiej nitki gazociągu TurkStream przez jej terytorium. Z tego też powodu podjęta została decyzja o budowie na granicy z Turcją nowego łącznika o długości 11 km, stanowiącego przedłużenie tego projektu. W 2018 roku Bulgartransgaz zakończył też procedurę rezerwacji przepustowości oraz rozstrzygnął przetarg na budowę najdłuższego odcinka wewnątrzbułgarskiego gazociągu²¹.

Koncern Gazprom przejął najważniejsze punkty graniczne bułgarskich gazociągów tranzytowych, formalnie nie angażując się w budowę gazociągów w Europie, które są odnogami TurkStream. Inwestycje zrealizowały zatem same zainteresowane państwa, w tym Bułgaria, natomiast w zamian Gazprom zarezerwował w ramach długoterminowych umów moce przesyłowe, gwarantując zwrot budowy przez opłaty tranzytowe. Gazprom zarezerwował zresztą wszystkie kluczowe wyjścia gazociągu z Bułgarii w strategicznym kierunku południowym do Turcji, Grecji i Macedonii Północnej, a także do Serbii na zachodzie. Co ważne, Gazprom spełnił też zasadę trzeciego pakietu energetycznego i wymóg rezerwowania do 50% dostępnej przepustowości, która została zarezerwowana na ponad 90% dla Gazpromu i powiązanego z nim przedsiębiorstwa MET zarejestrowanego w Szwajcarii na podstawie długoterminowego kontraktu trwającego do 2039 roku. Możliwe jest zatem przejęcie przez Gazprom całego rynku bułgarskiego²².

Działania na rzecz dywersyfikacji

Dostawy gazociągami

Najbardziej obiecującym dostawcą gazu ziemnego do Bułgarii wydaje się być Azerbejdżan. W kontekście analizy znaczenia łącznika IGB należy wspomnieć o Gazociągu Transadriatyckim (w skrócie TAP), będącym częścią Południowego Korytarza Gazowego i dostarczającym surowiec z obszaru Azerbejdżanu. Został on uruchomiony w listopadzie 2020 roku, zaś w grudniu dostawy gazu ziemnego z azerskiego złoża Shah Deniz dotarły do Grecji i Bułgarii przez międzynarodowy łącznik międzysystemowy Nea Mesimvria oraz do Włoch przez łącznik Melendugno. Paliwo przesyłane jest z Azerbejdżanu do Europy przez konektor w Kipoi,

¹⁹ *Bulgaria – Country...*

²⁰ A. Łoskot-Strachota, M. Seroka, M. Szpala, *TurkStream na dywersyfikującym się rynku Europy Południowo-Wschodniej*, „Komentarze OSW” 8.04.2021, s. 3, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_388_0.pdf, dostęp: 17.06.2021 r.

²¹ B. Bielizczuk, op. cit.

²² B. Sawicki, op. cit.

poprzez który TAP łączy się z Gazociągiem Transanatolijskim (TANAP)²³. Według operatora TAP, Bułgaria będzie mogła „pokryć do 33% swojego całkowitego zapotrzebowania na gaz poprzez ten gazociąg po ukończeniu prac nad IGB”²⁴.

W czerwcu 2016 roku operatorzy systemów przesyłowych Grecji i Bułgarii – DESFA i Bulgartransgaz podpisali porozumienie mające na celu umożliwienie przepływu gazu również w odwrotnym kierunku. Stąd też w lipcu 2016 roku grecki sprzedawca gazu M&M Gas wysłał pierwsze dostawy surowca, który popłynął z Grecji do Bułgarii w kierunku południe–północ do Kulata-Sidirokastro. Trwają również prace modernizacyjne w tłoczni Petrich, aby umożliwić przepływ większej ilości gazu płynącego w tym kierunku. Dostawy w Kulata-Sidirokastro mają być realizowane do października 2021 roku, po czym będą kontynuowane na punkcie połączenia Komotini między TAP i IGB²⁵. W kwietniu 2019 roku Bułgaria i Grecja zawarły umowę o zakupie 144 mln m³ gazu od greckiej państwowej firmy DEPA. Bułgaria miała sprowadzić wówczas przez Grecję ok. 284 mln m³ gazu ziemnego, a zatem ok. 9% rocznego zapotrzebowania na ten surowiec.

Od 31 grudnia 2020 roku Bułgaria zaczęła otrzymywać gaz ziemny z Azerbejdżanu przez Grecję, co stanowi istotny krok na drodze do dywersyfikacji dostaw tego surowca. Według umowy zawartej między publicznym dostawcą gazu Bulgargazem a azerbejdżańskim państwowym przedsiębiorstwem naftowo-gazowym SOCAR Bułgaria ma importować około 1 mld m³ gazu ziemnego rocznie ze złoża Shah Deniz II w Azerbejdżanie na okres 25 lat. Gazociąg o wartości 269,6 mln USD ma połączyć grecki system przesyłowy gazu w rejonie Komotini z bułgarskim systemem przesyłowym gazu w rejonie Starej Zagory. Przewidywana przepustowość ma wynieść do 3 mld m³ rocznie w kierunku z Grecji do Bułgarii, z możliwością późniejszego zwiększenia do 5 mld m³, a jego planowana długość to 182 km, z czego większość zostanie położona na terytorium Bułgarii²⁶.

Po zakończeniu budowy interkonektora łączącego terminal z Bułgarią znacznie ona importować surowiec z dalszych lokalizacji, w tym z USA. Głównym źródłem dywersyfikacji miałyby stać się – jak już wspomniano – złoża Szach Deniz II w Azerbejdżanie. Ponadto dodatkowe 500 mln m³ z mocy przesyłowych Południowego Korytarza Gazowego i interkonektora z Grecją jest zarezerwowane dla innych dostawców. Należy podkreślić, że połączenie z Grecją jest – jako ogniwo Południowego Korytarza Gazowego – elementem wspólnej inicjatywy Bułgarii, Grecji, Rumunii i Węgier na rzecz budowy wertykalnego korytarza dla dostaw Południe–Północ²⁷.

²³ M. Januszek, *Do Europy dotarło już paliwo z nowego gazociągu*, „Inżynieria.com” 21.03.2021, <https://inzynieria.com/paliwa/gazociagi/wiadomosci/60711,do-europy-dotarło-juz-paliwo-z-nowego-gazociagu>, dostęp: 2.06.2021 r.

²⁴ L. Dimitrov, op. cit.

²⁵ S. Elliott, *Bulgaria begins first Azeri gas imports, to increase Kulata capacity*, „S&P Global” 4.01.2021, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/010421-bulgaria-begins-first-azeri-gas-imports-to-increase-kulata-capacity>, dostęp: 14.04.2021 r.

²⁶ A. Petrova, *Bulgaria to start natural gas imports from Azerbaijan as of Dec 31*, „Seenews.com” 22.12.2020, <https://seenews.com/news/bulgaria-to-start-natural-gas-imports-from-azerbajjn-as-of-dec-31-725605>, dostęp: 23.04.2021 r. Projekt ten jeszcze przed zakończeniem jego realizacji miał zarezerwowaną przepustowość 1,57 mld m³ rocznie; S. Elliott, op. cit.

²⁷ E. Manołowa, *Minister energetyki Bułgarii nie wyklucza importu gazu z USA*, „Bankier.pl” 20.02.2019, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Minister-energetyki-Bulgarii-nie-wyklucza-importu-gazu-z-USA-4204815.html>, dostęp: 7.05.2021 r.

1 stycznia 2021 roku premier Bułgarii Bojko Borisow odwiedził tłocznnię w miejscowości Kulata na granicy z Grecją, gdzie stwierdził, iż od tego dnia nastąpiła „pełna dywersyfikacja”, co miało oznaczać koniec monopolu Gazpromu na rynku bułgarskim²⁸. Premier Bułgarii zapowiedział również na początku 2021 roku, że bułgarska odnoga TurkStream zostanie otwarta, gdy będzie gotowe połączenie międzysystemowe, którym będzie połączona bułgarska sieć przesyłowa gazu z greckim terminalem LNG Alexandroupolis. Jest to projekt, który ma na celu dywersyfikację źródeł gazu ziemnego, a zarazem poparcie dla niego wyraziły USA. Już wspomniany import 1 mld m³ azerskiego gazu rocznie przez 25 lat²⁹ mógłby zaspokoić niemal trzecią część zapotrzebowania Bułgarii.

Import gazu skroplonego

Jako perspektywiczna jawi się kwestia importu gazu skroplonego. Choć gazociągi mają przewagę nad LNG na krótkich dystansach, to LNG jest atrakcyjną alternatywą przy transporcie na dużych odległościach, zaś handel gazem skroplonym jest kluczowym czynnikiem ułatwiającym dywersyfikację, wyłączającym pośredników oraz w konsekwencji implikującym obniżkę cen surowca³⁰. Obok projektów rurociągowych wśród inwestycji umożliwiających dywersyfikację dostaw gazu należy w szczególności wskazać terminale LNG znajdujące się w Chorwacji i Grecji (wspomniany terminal w Alexandroupolis)³¹. W lutym 2019 roku bułgarska minister energetyki Temenużka Petkowa nie wykluczyła importu amerykańskiego skroplonego gazu ziemnego po wybudowaniu interkonektora łączącego bułgarski system gazociągowy z terminalem LNG. Na posiedzeniu Rady Konsultacyjnej Południowego Korytarza Gazowego w stolicy Azerbejdżanu minister Petkowa mówiła o możliwościach dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego dla Bułgarii, przypominając, że strategia energetyczna przewiduje udział Bułgarii w budowie terminalu LNG w Aleksandroupolis³².

W przeszłości Bułgaria importowała już regazyfikowany LNG z istniejącego greckiego terminalu importowego w Revithoussa³³, od 2019 roku jest on przesyłany z USA (pierwsze dostawy amerykańskiego gazu skroplonego do Bułgarii pochodziły od amerykańskiego producenta Cheniere). Terminal w Alexandroupolis oraz technologie LNG i *know-how* w zakresie skraplania stwarzają możliwości dalszej dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego w Bułgarii. Istnieją także możliwości rozszerzenia bułgarskiego systemu przejścia na gaz do Turcji i Serbii. Ponadto rozważana jest budowa podziemnego magazynu gazu na Morzu Czarnym oraz rozbudowa istniejącego Podziemnego Magazynu Gazu zlokalizowanego w Chiren; projekt ten powinien zostać ukończony do 2024 roku. Realne jest także pozyskiwanie znacznych ilości surowca na lądzie w zachodniej i północnej Bułgarii. Inną inicjatywą jest utworzenie bułgarskiego hubu gazowego na terytorium Bułgarii, a także odpowiedniego otoczenia rynkowego poprzez utworzenie nowej spółki zależnej³⁴.

²⁸ G. Baramidze, op. cit.

²⁹ B. Sawicki, op. cit.

³⁰ T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Warszawa 2016, s. 77.

³¹ M. Seroka, op. cit.

³² E. Manolowa, op. cit.

³³ S. Elliott, op. cit.

³⁴ *Bulgaria – Country...*

Perspektywy dywersyfikacji

W dziedzinie bezpieczeństwa gazowego polityka bułgarska waha się między potrzebą dywersyfikacji źródeł i dostaw surowca a podtrzymywaniem istniejącego od dekad modelu kooperacji z Rosją. Jak zauważył Dimitar Bechev, dyrektor European Policy Institute, energetyczne wpływy Kremla w Bułgarii wynikają nie tylko z ilościowego zużycia gazu w tym państwie, ale także z finansowego i politycznego wpływu władz w Moskwie na lokalne projekty oraz politykę energetyczną³⁵. Należy jednak zauważyć, że w ostatnich latach uzależnienie Bułgarii od rosyjskiego surowca zmniejszyło się. W 2018 roku jego udział w krajowej konsumpcji wynosił niemal 100%, a już w 2020 roku, za sprawą rozpoczęcia importu LNG przez Grecję, spadł do 76%. Zależność ta w dalszym ciągu maleje i należy sądzić, że nadal będzie maleć, m.in. dzięki uruchomieniu importu gazu z Azerbejdżanu od stycznia 2021 roku oraz większym możliwościom importu LNG³⁶.

Pomimo uruchomienia TurkStream i zarezerwowania przez Gazprom poważnej części jego przepustowości, można zaobserwować zmniejszanie się siły wpływów rosyjskich w sektorach gazowych państw Europy Południowo-Wschodniej (zmniejszenia się znaczenia rosyjskiego surowca jest faktem także w innych państwach zależnych niegdyś od Rosji, jak np. w Polsce). Spadek wpływów Rosji jest również rezultatem postępującej dywersyfikacji i integracji energetycznej państw regionu oraz ich kooperacji z innymi członkami UE, a przede wszystkim z podmiotami zasobnymi w surowce strategiczne. Niebagatelne znaczenie ma również postępująca liberalizacja rynków gazu, choć jednocześnie trzeba zauważyć, że wyzwaniem dla przyszłości inwestycji gazowych w regionie jest transformacja energetyczna UE, skutkująca zmniejszeniem wykorzystywania gazu ziemnego. Wyzwaniem dla Gazpromu i Rosji jest wycofywanie unijnego dofinansowania dla inwestycji gazowych. Można się zatem spodziewać przeciwdziałań ze strony Rosji w celu utrzymania jak najdłużej możliwie najwyższego popytu na gaz ziemny w regionie, jak m.in. nowe inwestycje³⁷.

Dla dywersyfikacji energetycznej Europy oraz dla zakończenia monopolu rosyjskiego gazu ziemnego zasadnicze znaczenie mają rurociągi Transanatolijski i Transadriatycki. Przewidywane obciążenie pierwszego z nich będzie wynosić 31 mld m³ rocznie, zaś drugiego – 20 mld m³ rocznie. W przypadku osiągnięcia takiej przepustowości popyt na rosyjski gaz w Bułgarii, we Włoszech oraz w Grecji zmniejszy się średnio o 60–80%. Co ważne, w styczniu 2021 roku Azerbejdżan i Turkmenistan osiągnęły porozumienie w sprawie wspólnych badań rudy węgłowodorów na Morzu Kaspijskim. Oba kaspijskie państwa mają zatem wspólnie badać i zagospodarowywać podwodną rudę, która według szacunków ekspertów zawiera bogate złoża gazu ziemnego. Rozwój gazociągu Transkaspijskiego zakłada połączenie gigantycznych zasobów gazu ziemnego Turkmenistanu z Europą, a uruchomienie tej strategicznej linii może całkowicie podważyć zapotrzebowanie Europy na rosyjski gaz ziemny³⁸.

W świetle wskazanych faktów należy stwierdzić, że dywersyfikację prowadzącą do tego, iż udział rosyjskiego gazu spadłby do planowanych ok. 50%, najskuteczniej można

³⁵ A. Grashkin, op. cit.

³⁶ A. Łoskot-Strachota, M. Seroka, M. Szpala, op. cit.

³⁷ Ibidem.

³⁸ G. Baramidze, op. cit.

urzeczywistnić dzięki importowi surowca z Azerbejdżanu oraz z USA³⁹. Warto przy tym zaznaczyć, że o ile Bułgaria oczekuje od TAP ok. jednej trzeciej zużycia tego państwa, to poprzez powstały interkonektor Bułgaria mogłaby odebrać do 0,5 mld m³ gazu z terminalu LNG w Alexandroupolis. Realizacja kluczowego projektu IGB okazała się jednak zbyt opóźniona, za co Bułgaria była krytykowana w szczególności przez Komisję Europejską i Rumunię⁴⁰. Choć zabiegi dywersyfikacyjne przebiegają powoli i są związane z licznymi trudnościami, niewątpliwie poprawiają bezpieczeństwo gazowe Bułgarii, polepszając jej pozycję negocjacyjną oraz – dzięki pojawieniu się realnej konkurencji – przyczyniając się do obniżenia cen „błękitnego paliwa”.

Zakończenie

Aktywność Bułgarii mającą na celu ograniczenie istniejącej przez lata zależności od sprowadzanego z Rosji gazu należy uznać za spóźnioną. W wyniku tego na początku trzeciej dekady XXI wieku Bułgaria jest w znacznym stopniu uzależniona od dostaw rosyjskiego gazu, choć istnieje jednocześnie szereg inicjatyw mających zwiększyć poziom dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw tego „błękitnego paliwa”. Część projektów infrastrukturalnych stała się już faktem, inne zaś pozostają jeszcze w fazie realizacji. Wśród istotnych kierunków dywersyfikacji oraz perspektywicznych źródeł dostaw można wskazać USA, Katar, a także Afrykę Północną. Trwające od lat rozbudowywanie infrastruktury gazowej oznacza w szczególności wzrost znaczenia surowca importowanego z Azerbejdżanu oraz możliwość skutecznego negocjowania cen surowca z Gazpromem.

W odniesieniu do kwestii znaczenia Rosji dla bezpieczeństwa gazowego Bułgarii należy stwierdzić, że państwo to przez lata zaspokajało zapotrzebowanie Bułgarii na „błękitne paliwo”. Obecnie czynione są wysiłki na rzecz ograniczenia tak dużego znaczenia surowca pochodzącego z Rosji na rzecz gazu z Azerbejdżanu oraz sprowadzanego drogą morską. Zauważalny jest spadek znaczenia Rosji jako dostawcy „błękitnego paliwa” do Bułgarii (istotne ograniczenie dominacji rosyjskiego surowca także w innych państwach bałkańskich przyniesie m.in. funkcjonowanie Południowego Korytarza Gazowego oraz import LNG), jednak w obliczu kontynuacji tego procesu władze w Moskwie będą starały się zachować możliwość największy wpływ na bezpieczeństwo gazowe tego państwa.

Na uwagę zasługują podjęte inicjatywy, które zwiększają dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw, w szczególności poprzez tworzenie oraz rozbudowę połączeń gazowych z kluczowymi importerami (zasadnicze znaczenie ma tu Południowy Korytarz Gazowy) czy dostawy gazu skroplonego do terminalu gazowego LNG w Alexandroupolis. Terminal LNG może wydatnie przyczynić się do dywersyfikacji źródeł dostaw „błękitnego paliwa”, znacznie zwiększając bezpieczeństwo gazowe państwa. Władze Bułgarii dążą do tego, aby połowę rocznego zapotrzebowania na gaz ziemny tego państwa pokrywały dostawy z Azerbejdżanu i USA, co niewątpliwie wydatnie ograniczyłoby zależność od surowca rosyjskiego.

³⁹ *Bułgaria słabym ogniwem Turkish Stream?*, „Warsawinstitute.org” 30.01.2020, <https://warsawinstitute.org/pl/bulgaria-slabym-ogniwem-turkish-stream>, dostęp: 2.06.2020 r.

⁴⁰ K. Nikolov, *Bulgaria's gas dependence on the Kremlin slowly loosens*, „Euractiv.com” 9.12.2020, <https://www.euractiv.com/section/azerbaijan/news/bulgarias-gas-dependence-on-the-kremlin-slowly-loosens/>, dostęp: 14.04.2021 r.

Wydaje się, że w przewidywalnej przyszłości będzie postępować dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego do Bułgarii. Dzięki ukończeniu łącznika IGB oraz możliwości zwiększenia dostaw gazu skroplonego wzmocni się bezpieczeństwo gazowe Bułgarii. Pozycja negocjacyjna tego państwa w relacjach z Rosją ulegnie wzmocnieniu, co pozwoli częściowo ograniczyć rosyjskie wpływy na Bałkanach. Federacja Rosyjska nadal pozostanie jednak istotnym importerem „błękitnego paliwa” do Bułgarii.

Bibliografia

- Asenov E., *Development of the Regional Natural Gas Market in Southeast Europe*, „Intereconomics” 2018, vol. 53, nr 4, s. 233.
- Assenova M., *Bulgaria's Ambitions for a Balkan Gas Hub Challenges, Opportunities and the Role of a New Off shore Gas Storage Project*, December 2018.
- Baramidze G., *The End of the Russian Natural Gas Monopoly in Balkans*, GFSIS.org, 12.02.2021, <https://www.gfsis.org/blog/view/1169>, dostęp: 04.05.2021 r.
- Bieliszczuk B., *Perspektywy rosyjsko-bułgarskiej współpracy energetycznej*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 21.08.2018, nr 112(1685), file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Biuletyn%20PISM%20nr%20112%20(1685)%201%20sierpnia%202018%20r.pdf, dostęp: 22.06.2021 r.
- Bryliński P., Olejarz T., Stępniewski T., *Wybrane problemy tożsamości Federacji Rosyjskiej w międzynarodowych stosunkach energetycznych: między węglowodorowym mocarstwem a niewydolną monokulturą surowcowo-energetyczną* [w:] „Bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim: implikacje wewnętrzne i zewnętrzne. Rocznik Instytutu Europy Środkowej i Wschodniej” 2013, zeszyt 4, Lublin 2013.
- Bulgaria – Country Commercial Guide*, „International Trade Administration U.S. Department of Commerce” 28.02.2021, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/bulgaria-energy>, dostęp: 27.04.2021 r.
- Bulgaria: Options to Improve Security of Gas Supply*, World Bank Group, June 2013.
- Bulgaria słabym ogniwem Turkish Stream?*, Warsawinstitute.org, 30.01.2020, <https://warawinstitute.org/pl/bulgaria-slabym-ogniwem-turkish-stream>, dostęp: 2.06.2020 r.
- Cohen G., *Natural Gas import and export routes in South-East Europe and Turkey*, „Working Paper”, nr 26, July 2016.
- Dimitrov L., *Bulgaria to receive 225mcm of Azeri gas by September end, as IGB link delayed*, „Independent Commodity Intelligence Services” 29.01.2021, <https://www.icis.com/explore/resources/news/2021/01/29/10600208/bulgaria-to-receive-225mcm-of-azeri-gas-by-september-end-as-igb-link-delayed>, dostęp: 12.05.2021 r.
- Elliott S., *Bulgaria begins first Azeri gas imports, to increase Kulata capacity*, „S&P Global” 04.01.2021, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/010421-bulgaria-begins-first-azeri-gas-imports-to-increase-kulata-capacity>, dostęp: 14.04.2021 r.
- Gotev G., *How Bulgaria gave Gazprom the keys to the Balkans*, „Euractiv.com” 30.10.2020,

- <https://www.euractiv.com/section/energy/news/how-bulgaria-gave-gazprom-the-keys-to-the-balkans>, dostęp: 28.04.2021 r.
- Grashkin A., *Russia's Political Influence in Bulgaria*, „Foreign Policy Research Institute” 31.01.2020, <https://www.fpri.org/article/2020/01/russias-political-influence-in-bulgaria/>, dostęp: 30.04.2021 r.
- Hebda W., *Strategia energetyczna Republiki Bułgarii do 2020 roku*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2015, tom 18, zeszyt 2.
- Januszek M., *Do Europy dotarło już paliwo z nowego gazociągu*, „Inzynieria.com” 21.03.2021, <https://inzynieria.com/paliwa/gazociagi/wiadomosci/60711,do-europy-dotarlo-juz-paliwo-z-nowego-gazociagu>, dostęp: 2.06.2021 r.
- Łoskot-Strachota A., Seroka M., Szpala M., *TurkStream na dywersyfikującym się rynku Europy Południowo-Wschodniej*, „Komentarze OSW”, 08.04.2021, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_388_0.pdf, dostęp: 17.06.2021 r.
- Manołowa E., *Minister energetyki Bułgarii nie wyklucza importu gazu z USA*, „Bankier.pl” 20.02.2019, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Minister-energetyki-Bulgarii-nie-wyklucza-importu-gazu-z-USA-4204815.html>, dostęp: 7.05.2021 r.
- Markowska J., *Balkany – określenie medialne czy region geograficzny?*, „Prace i Studia Geograficzne” 2010, t. 44.
- Menkiszak M., *Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Rosji*, Warszawa 2019.
- Młynarski T., Tarnawski M., *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Warszawa 2016.
- Nikolov K., *Bulgaria's gas dependence on the Kremlin slowly loosens*, „Euractiv.com” 09.12.2020, <https://www.euractiv.com/section/azerbaijan/news/bulgarias-gas-dependence-on-the-kremlin-slowly-loosens/>, dostęp: 14.04.2021 r.
- Petrova A., *Bulgaria to start natural gas imports from Azerbaijan as of Dec 31*, „Seenews.com”, 22.12.2020, <https://seenews.com/news/bulgaria-to-start-natural-gas-imports-from-azerbaijn-as-of-dec-31-725605>, dostęp: 23.04.2021 r.
- Sawicki B., *Sawicki: Jak Rosja i Balkany okiwały Komisję Europejską budując Turkish Stream*, „Biznesalert.pl” 11.01.2021, <https://biznesalert.pl/turkish-stream-gazociag-balkany-rosja-bulgaria-serbia-gaz-energetyka>, dostęp: 13.04.2021 r.
- Seroka M., *Bulgaria: Dywersyfikacja źródeł dostaw gazu ziemnego*, Analizy OSW, 05.06.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-06-05/bulgaria-dywersyfikacja-zrodel-dostaw-gazu-ziemnego>, dostęp: 10.04.2021 r.

SUMMARY

Łukasz Wojcieszak

Evolution of gas security in Bulgaria - case study

The aim of this paper is to present the complex issues of gas security in Bulgaria, a country which used to be entirely dependent on raw material delivered from the Russian Federation. Bulgaria has no large raw material resources on its own territory and has

tried for several years to diversify the sources and routes of natural gas supply, both through the construction of gas pipelines as well as through the import of liquefied gas. Azerbaijan may become important gas importer to Bulgaria and interconnector linking Bulgaria with Greece may significantly impact the diversification process. Russia remains an important importer of raw material to Bulgaria and will keep this position in the foreseeable future. Russia is trying to maintain its position on the Bulgarian gas market through further infrastructure investments, regardless of the diversification processes forced by EU regulations that liberalise the gas market.

Key words: Bulgaria, gas, security, evolution.

Data wpływu artykułu: 25.06.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 23.07.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4461

Anna Tyczkowska-Kowerczyk

Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu

e-mail: annatyczkowska@tlen.pl

Bezpieczeństwo jako potrzeba i prawo człowieka

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo jest pojęciem, które definiowane jest w różnych ujęciach, w zależności od tego, która z nauk to pojęcie definiuje. Inaczej jest ono definiowane w naukach związanych z psychologią, filozofią czy też socjologią. Jeszcze inaczej bezpieczeństwo definiowane jest w ramach nauki o bezpieczeństwie. Definiowane jest ono między innymi jako stan, proces, świadomość, dobro, potrzeba lub wartość¹. Natomiast celem niniejszej pracy jest zdefiniowanie bezpieczeństwa jako potrzeby i prawa człowieka. Dlatego też poniżej podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytania: czy bezpieczeństwo można definiować jako potrzebę i prawo człowieka? Jeżeli tak, kto jest ich gwarantem?

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, potrzeba, prawo, potrzeby człowieka, potrzeba bezpieczeństwa, prawa człowieka, system potrzeb, prawo międzynarodowe, prawo natury.

Bezpieczeństwo jest pojęciem, które definiowane jest na wiele sposobów². Już w ramach samych nauk społecznych pojęcie bezpieczeństwa jest różnie definiowane. Inaczej jest ono definiowane w naukach związanych z psychologią, filozofią czy też socjologią. Jeszcze inaczej pojęcie bezpieczeństwa definiowane jest przez pryzmat nauk o bezpieczeństwie, które stanowią stosunkowo nowy kierunek w nauce³. I właśnie w naukach o bezpieczeństwie pojęcie bezpieczeństwa traktowane jest w sposób holistyczny⁴.

Bezpieczeństwo jest jednocześnie częścią teorii i praktyki, jego celem jest zapewnienie ludzkiej egzystencji oraz realizacji zadań, które stawia przed sobą człowiek (lub inny podmiot, którego jest częścią)⁵. Dotyczy to wykorzystywania sprzyjających okoliczności

¹ Szerzej: *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, wydanie drugie uaktualnione i uzupełnione, red. B. Wiśniewski, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2018.

² B. Wiśniewski, R. Kowalski, J. Kozioł, M. Szyłkowska, *Bezpieczeństwo procesów decyzyjnych*, Wrocław 2018, s. 5.

³ A. Czupryński, *Naukowe aspekty bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria–Badania–Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2015, s. 43.

⁴ B. Wiśniewski, R. Kowalski, J. Kozioł, M. Szyłkowska, op. cit.

⁵ Szerzej: B. Wiśniewski, *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020, s. 15–28.

oraz podejmowania wyzwań, jak również ograniczania prawdopodobieństwa niepowodzenia poprzez zapobieganie i przeciwstawianie się wszelkiego rodzaju zagrożeniom⁶, które mogą mieć wpływ na osiągnięcie wyznaczonych celów⁷.

Współczesne bezpieczeństwo ma charakter kompleksowy, a w jego obszarze – w zależności od przyjętych kryteriów – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary⁸. Definiowane jest ono między innymi jako stan, proces, świadomość, dobro, potrzeba lub wartość⁹. „Etymologia słowa bezpieczeństwo wywodzi się z łacińskiego słowa *securitas* oraz angielskiego *security*”¹⁰.

Słowo *securitas* składa się z dwóch członów: *sine* oraz *cura*. Pierwszy z nich oznacza słowo – bez, drugi oznacza obawę lęku, strachu, czyli słowo *securitas* oznacza – bez obaw, bez lęku, bez strachu. Biorąc powyższe tłumaczenie pod uwagę, bezpieczeństwo jest stanem, w którym człowiek¹¹ pozbawiony jest lęku, strachu, niepokoju czy zmartwień¹².

Należy zwrócić uwagę, że „Etymologia słowa bezpieczeństwo w wielu językach (także polskim) uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia (bez pieczy, czyli bez ochrony)”¹³. *Słownik języka polskiego* określa bezpieczeństwo jako stan niezagrażenia, jako pewność, że nic nie zagraża, jako stan pewności spokoju i zabezpieczenia¹⁴. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* pojęcie bezpieczeństwa definiuje jako stan dający poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie¹⁵.

Celem niniejszej pracy jest próba zdefiniowania bezpieczeństwa jako potrzeby i prawa człowieka. Problemem badawczym jest pytanie: Czy bezpieczeństwo można definiować jako potrzebę i prawo człowieka? Jeżeli tak, kto jest ich gwarantem?

Czym więc jest potrzeba? Zgodnie z definicją *Encyklopedii PWN* potrzeba to „termin rozumiany w 2 znaczeniach: przedmiotowym – jako zewnętrzna wobec organizmu rzecz lub jej cecha, której wystąpienie lub brak wpływa na poprawę dobrostanu i funkcjonowania organizmu, oraz podmiotowym – jako wewnętrzny stan organizmu, który odczuwa pewien brak lub nadmiar, powstały w wyniku zakłócenia optimum życiowego”¹⁶ lub „potrzeby, stan albo poczucie niedoboru lub braku jakichś wartości czy dóbr koniecznych do utrzymania co najmniej podstawowego standardu biologicznego, psychicznego, materialnego funkcjonowania człowieka, także w społeczeństwie”¹⁷. Według *Słownika psychologicznego* „Potrzeba to stan

⁶ Szerzej: *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPol, Szczytno 2016.

⁷ A. Babiński, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona” 2020, nr 35(2), s. 105.

⁸ Ibidem.

⁹ Szerzej: *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych...*

¹⁰ J. Zaremba, *Przestępczość narkotykowa a bezpieczeństwo państwa*, Białystok 2018, s. 9.

¹¹ Szerzej: B. Kaczmarczyk, B. Wiśniewski, R. Gwardyński, *Security of an individual*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2018, Nr 3(28), s. 67–78.

¹² A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym [w] Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2015, s. 11.

¹³ Por. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.

¹⁴ <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/bezpieczenstwo;5412673.html>, dostęp: 10.08.2021.

¹⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 14.

¹⁶ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html>, dostęp: 10.08.2021.

¹⁷ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html>, dostęp: 10.08.2021.

braku w organizmie czegoś, co jest niezbędne do jego życia”¹⁸. Bezpieczeństwo jako potrzeba jest bodźcem stwarzającym warunki konieczne dla właściwego funkcjonowania organizmu ludzkiego, utrzymywania równowagi psychicznej i zdolności umysłowych¹⁹.

Potrzeby odnoszą się do określonych relacji pomiędzy jednostką a środowiskiem, tak naturalnym, jak i społecznym – człowiek potrzebuje pewnych zasobów, by żyć i właściwie funkcjonować, a potrzeby pozwalają te zasoby zdobywać²⁰. Potrzeby mogą oznaczać coś, co jest niezbędne do życia, jak i coś, co powstaje na skutek braku czegoś do życia²¹. Można też przyjąć, że potrzeby stanowią czynnik wewnętrzny związany z funkcjonowaniem organizmu ludzkiego, a ich rola polega na pobudzaniu organizmu do działania w celu ich zaspokojenia. Jednak potrzeby nie motywują stale, uaktywniają wówczas, gdy są niezaspokojone. W tym kontekście bezpieczeństwo jest traktowane jako czynnik wywołujący działanie, szczególnie, gdy odczuwany jest jego deficyt. Zagrożenie bezpieczeństwa stanowi bodziec dla motywacji i do podejmowania działań na rzecz przywrócenia tegoż bezpieczeństwa. Istotnym jest fakt, że zagrożenie nie musi być realne (fizycznie) – wystarczy, by człowiek antycypował możliwy brak bezpieczeństwa²².

Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą człowieka i odgrywa ona nieodzowną rolę w dokonywaniu przez niego oceny otoczenia oraz w podejmowaniu przez niego działań²³.

Bezpieczeństwo jako potrzeba jest bodźcem stwarzającym warunki konieczne dla właściwego funkcjonowania organizmu ludzkiego, utrzymywania równowagi psychicznej i zdolności umysłowych²⁴. Bezpieczeństwo z jednej strony jest odzwierciedleniem indywidualnej i niezależnej potrzeby człowieka, jest jego naturalną częścią, z drugiej strony jest wytworem kulturowym²⁵.

A. Maslow o potrzebie bezpieczeństwa pisze wprost. Nie traktuje jednak tej potrzeby jako jednej, lecz opisuje kategorię zhierarchizowanych potrzeb, których zaspokojenie jest niezbędne (znaczące) do odczuwania stanu stabilności i spokoju²⁶. Według A. Masłowa realizacja potrzeb bezpieczeństwa jest niezbędna do tego, by człowiek prawidłowo (zdrowo) funkcjonował, w szczególności mając na uwadze zabezpieczenie warunków, w których żyje. W jego teorii bezpieczeństwo stanowi fundament (podstawę) ludzkiej egzystencji, a determinują je potrzeba stabilizacji, zależności, opieki, oparcia, uwolnienie od strachu, lęku i chaosu oraz potrzeba struktury, porządku, prawa, pewnych konstruktywnych

¹⁸ *Słownik psychologiczny*, red. W. Szewczuk, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1979 r., s. 204.

¹⁹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 172.

²⁰ R. Klamut, *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej nr 286, Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 2012, z. 19, nr 4, Kwartalnik, Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012, s. 42.

²¹ R. Gwardyński, *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji w sferze utrzymywania bezpieczeństwa publicznego*, AWSB, Dąbrowa Górnicza 2021, s. 14.

²² *Ibidem*, s. 45.

²³ Szerzej: A. Bańka, *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 227–230.

²⁴ T. Pszczołowski, *op. cit.*, s. 172.

²⁵ S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski, *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 34–35.

²⁶ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1990, s. 76.

ograniczeń²⁷. Według A. Masłowa człowiek niejednokrotnie może znaleźć się w sytuacji, w której nic nie jest tak ważne jak bezpieczeństwo i opieka – nawet potrzeby fizjologiczne²⁸. To bezpieczeństwo – zdaniem A. Masłowa – umożliwia rozwój wyższych potrzeb i dążenie do doskonałości. Natomiast poczucie zagrożenia bezpieczeństwa jest równoznaczne z regresją. Również A. Bańka wskazuje, że bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą człowieka i odgrywa ogromną rolę w wartościowaniu otoczenia oraz podejmowaniu działań²⁹.

Natura ludzka motywuje do tego, że człowiek szuka w otaczającej go rzeczywistości pewności, stałości, przewidywalności, ochrony przed niebezpieczeństwami, możliwości przetrwania itp. Potrzeba bezpieczeństwa jest związana z tzw. normalnym i spokojnym życiem, w którym nie ma konfliktów, strachu, krzywd i ofiar.

W teorii potrzeb bezpieczeństwo jest więc rozumiane jako kategoria formalna składająca się z konkretnych potrzeb bądź jako potrzeba, której treść wiąże się z zapewnieniem podstawowych warunków psychicznych. S. Siek wskazuje, że potrzeba bezpieczeństwa odpowiada instynktowi samozachowawczemu, a jej niezaspokojenie wiąże się z odczuwaniem lęku i niepokoju³⁰.

Z powyższych rozważań wynika, że bezpieczeństwo jest podstawową i naturalną potrzebą człowieka, która przesądza o egzystencji, przetrwaniu i rozwoju jednostki.

Z potrzebą bezpieczeństwa nierozdzielnie związane są prawa człowieka, które należą do kategorii pojęć nie mających jednej powszechnie przyjętej definicji. Czym są więc prawa człowieka, które gwarantują prawo bezpieczeństwa jednostki?

Niektórzy autorzy pojęcie praw człowieka definiują szeroko, zaliczając do niego prawa materialne, socjalne, kulturalne³¹, inni autorzy uważają, że prawa człowieka wynikają z praw, które zawarte są w konstytucjach poszczególnych państw i przysługują one wszystkim, również tym, którzy nie są obywatelami danego państwa³².

W *Encyklopedii prawa międzynarodowego* prawa człowieka są przedstawione jako: prawa, wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, powinni domagać się wszyscy ludzie od społeczeństwa, w którym żyją³³.

A. Łopatka uważa, że prawa człowieka są to uprawnienia przypisane każdej jednostce, które wynikają z jej przyrodzonej godności. Praw tych nie można człowieka pozbawiać, nie można się ich zrzec, a państwo musi je respektować³⁴.

Według W. Osiatyńskiego pojęcie praw człowieka opiera się na trzech tezach: po pierwsze – każda władza jest ograniczona; po drugie – każda jednostka posiada sferę autonomii, do której nie ma dostępu żadna władza; po trzecie – każda jednostka może się domagać od państwa ochrony jej praw.

²⁷ S. Jamroszko, C. Kalita, J. Maciejewski, op. cit., s. 36.

²⁸ A. Masłow, *Motywacja i osobowość...*, s. 77.

²⁹ A. Bańka, *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 227–230.

³⁰ S. Siek, *Struktura osobowości*, ATK, Warszawa 1986, s. 32.

³¹ B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 6 [w:] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5), s. 30.

³² A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych* [w:] T. Jurczyk, op. cit., s. 30.

³³ *Encyclopedia of Public International Law*, t. 8, Amsterdam–New York–Oxford 1985, s. 268 [w:] T. Jurczyk, op. cit., s. 30.

³⁴ A. Łopatka, *Jednostka, jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 13 [w:] T. Jurczyk, op. cit., s. 30.

Prawa człowieka regulują zarówno stosunki między państwem a jednostką poprzez wytyczanie granic władzy w demokratycznym społeczeństwie, jak i odnoszą się do stosunków jednostka–jednostka poprzez wyznaczanie granic praw i wolności w stosunkach międzyludzkich.

Gwarantem realizacji praw człowieka jest przede wszystkim państwo. A „istotą każdego państwa demokratycznego jest oparcie jego funkcjonowania na prawie, a więc na zespole reguł i norm ustanowionych przez powołane do tego organy, wiążące swych adresatów i egzekwowanych przez władze publiczne³⁵, nawet przez zastosowanie środków przymusu”³⁶, które gwarantują prawa człowieka (obywatela). Każdy system prawny oparty jest na prawach naturalnych i pozytywnych. Prawa naturalne to „zespół reguł i norm, które istnieją niezależnie od woli konkretnego prawodawcy, wynikają z samej istoty człowieka i społeczeństwa. Natomiast prawa pozytywne to akty normatywne, które z reguły powstają i są wydawane przez odpowiednie organy”³⁷.

Rzeczpospolita Polska prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo gwarantuje zapisem w ustawie zasadniczej w art. 5. „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”³⁸.

Do uznania praw człowieka na arenie międzynarodowej przyczynił się w dużej mierze H. Grocjusz poprzez swoją koncepcję prawa naturalnego (nakazu prawnego rozumu). To Grocjusza uznaje się za twórcę prawa międzynarodowego oraz idei prawa narodów. W swojej teorii wskazał, że prawo to nie tylko normy państwowe, ponieważ istnieją jeszcze normy ponadpaństwowe, które dyktowane są przez Boga i prawo naturalne³⁹.

Obecnie podstawę prawną dla ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej stanowią takie dokumenty, jak *Karta Narodów Zjednoczonych* podpisana podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r. oraz *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu w czasie obrad Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. Również *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, która weszła w życie w dniu 3 września 1953 r., w skrócie nazywana *Europejską Konwencją Praw Człowieka*. Jest to umowa międzynarodowa, której stronami są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy.

Reasumując, prawa człowieka przysługują każdemu bez względu na płeć, rasę, religię czy miejsce zamieszkania. Mają one charakter powszechny, pierwotny, przyrodzony, niezbywalny i niepodzielny. Prawa człowieka są uniwersalne i nierozzerwalnie związane z jego potrzebami, w tym potrzebą bezpieczeństwa. Natomiast gwarantem bezpieczeństwa jest władza, której zadaniem jest stać na straży tego bezpieczeństwa poprzez swoje instytucje i prawodawstwo.

³⁵ Szerzej: *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, red. nauk. B. Wiśniewski, Z. Piątek, AON, Warszawa 2009.

³⁶ *Źródła prawa. Prawo międzynarodowe i prawo UE w krajowym porządku prawnym*, Uniwersytet Wrocławski Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/%C5%B9R%C3%93D%C5%81A%20PRAWA.pdf>, dostęp: 10.08.2021.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 5 (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

³⁹ Szerzej: W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 32–33

Bibliografia

- Babiński A., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona” 2020, nr 35(2), Legnica 2020.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 6 [w:] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” nr 1(5) 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Bańka A., *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Baranowski M., *Bezpieczeństwo społeczne w perspektywie socjologicznej*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2016, nr 11.
- Bezpieczeństwo. Teoria–Badania–Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2015.
- Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych: Wydanie drugie uaktualnione i uzupełnione*, red. B. Wiśniewski, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2018.
- Czupryński A., *Naukowe aspekty bezpieczeństwa* [w] *Bezpieczeństwo. Teoria–Badania–Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2015.
- Encyclopedia of Public International Law*, t. 8, Amsterdam–New York–Oxford 1985 [w:] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5).
- Franken R.E., *Psychologia motywacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.
- Fromm E., *Mieć czy być?*, Rebis, Poznań 1995.
- Fromm E., *Niech się stanie człowiek*, PWN, Wrocław 1994.
- Fromm E., *Rewolucja nadziei*, REBIS, Poznań 1996.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993.
- Gwardyński R., *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji w sferze utrzymywania bezpieczeństwa publicznego*, AWSB, Dąbrowa Górnicza 2021.
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html>
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeby;3961122.html>
- Jarmoszko S., Kalita C., Maciejewski J., *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2016.
- Kaczmarczyk B., Wiśniewski B., Gwardyński R., *Security of an individual*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2018, Nr 3(28).
- Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r.
- Klamut R., *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej nr 286, Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 2012, z. 19 (nr 4), Kwartalnik, Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012.
- Klamut R., *Cel – czas – sens życia*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2002.
- Klamut R., Sommer H., Michalski K., *Aktywność obywatelska we współczesnym społeczeństwie demokratycznym. Wybrane zagadnienia*, SEITON, Kraków 2010.

- Klamut R., *Źródło motywacji podmiotowej – potrzeba sensu życia*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej nr 219, Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 2004, z. 14, Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2004.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 5 (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana dnia, 4 listopada 1950 roku w Rzymie.
- Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z dnia 23 grudnia 1991 r.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.).
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z dnia 2 grudnia 1989 r.).
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z dnia 2 kwietnia 1982 r.).
- Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, PSB, Kraków 2000.
- Łopatka A., *Jednostka, jej prawa człowieka*, Warszawa 2002 [w:] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5).
- Malinowski B., *Naukowa teoria kultury* [w:] B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Książka i Wiedza, Warszawa 1958.
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, IW PAX, Warszawa 1990.
- Maslow A., *Obrona i rozwój* [w:] *Przełom w psychologii*, red. K. Jankowski, Czytelnik, Warszawa 1978.
- Mądrzycki T., *Osobowość jako system tworzący i realizujący plany*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 1996.
- Michalska A., *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych* [w:] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5).
- Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z dnia 6 września 1969 r.).
- Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r.).
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).
- Obuchowski K., *Człowiek intencjonalny*, PWN, Warszawa 1993.
- Obuchowski K., *Psychologia dążeń ludzkich*, PWN, Warszawa 1967.
- Oleś P.K., *Wprowadzenie do psychologii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Osiatyński W., *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, Materiały edukacyjne przygotowane w ramach programu Socrates Grundtvig Action 1, “Law through Experience”/ 116881-CP-1-2004-SK-GRUNDTVIG-G11.

- Pervin L.A., *Psychologia osobowości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.
- Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euro-regionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2011.
- Pomykała M., *Bezpieczeństwo – w poszukiwaniu definicji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2010, nr 17.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu w czasie obrad Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych.
- Prężyna W., *Spoleczno-religijne odniesienia poczucia sensu życia i psychoterapii* [w]: *Człowiek – wartości – sens. Studia z psychologii egzystencji*, red. Popielski K., Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin, 1996.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Ratajczak Z., *Temperament a koszty psychologiczne zachowania się w sytuacji zagrożenia* [w]: *Psychologia różnic indywidualnych. Wybrane zagadnienia*, red. M. Marszał-Wiśniewska, T. Klonowicz, M. Fajkowska-Stanik, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- Siek S., *Struktura osobowości*, ATK, Warszawa 1986.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Szewczuk W., *Słownik psychologiczny*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna 1979.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Tischner J., *Prawa człowieka z katolickiej perspektywy* [w:] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5).
- Wiśniewski B., Kowalski R., Kozioł J., Szyłkowska M., *Bezpieczeństwo procesów decyzyjnych*, Wrocław 2018.
- Wiśniewski B., *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020.
- Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, red. nauk. B. Wiśniewski, Z. Piątek, AON, Warszawa 2009.
- Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, red. nauk. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPoL, Szczytno 2016.
- Źródła prawa. Prawo międzynarodowe i prawo UE w krajowym porządku prawnym*, Uniwersytet Wrocławski Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/%C5%B9R%C3%93D%C5%81A%20PRAWA.pdf>

SUMMARY

Anna Tyczkowska-Kowerczyk

Security as a need and a human right

Security is a concept defined by various aspects. It depends on the terminology applied in a particular science field. It is differently specified in terms of science branches related with psychology, philosophy or sociology. Security is also defined in another way in the security science. It is specified, inter alia, as a state, a process, a good, a need or a value. However, the aim of this paper is to define security as a need and a human right. That is why below we make an attempt to answer the following questions: Can security be defined as a need and a human right? If so, who is their guarantor?

Key words: security, need, right, human needs, security need, human rights, needs system, international law, law of nature.

Data wpływu artykułu: 26.08.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 10.09.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4463

Patryk Golubców

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu
e-mail: jewipat83@gmail.com

Realizm polityczny w myśli Niccolò Machiavellego. Zarys problematyki

STRESZCZENIE

Realizm polityczny w ujęciu N. Machiavellego to jedno z kluczowych zagadnień podjętych w intelektualnej refleksji uznawanego za pioniera nauk politycznych myśliciela. W jednym ze swoich sztandarowych dzieł, *Księżciu*, podaje on wskazówki w kontekście skutecznego sprawowania władzy, zgodnie z którymi podstawowe założenie w tym względzie winno opierać się nie na stwierdzeniu „jak powinno być”, ale „jak jest”. Konsekwencją wspomnianego założenia jest prymat skuteczności nad moralnością w sprawowaniu władzy. Republikę uważa za optymalny ustrój państwa, jednak, by móc go wprowadzić i podtrzymać, a także spełnić najważniejszą funkcję instytucji państwa, jaką jest zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa obywateli, należy kierować się zasadą, wedle której „cel uświęca środki”, jako naczelną w kontekście głoszonego przez Machiavellego realizmu w polityce.

Słowa klucze: Machiavelli, realizm polityczny, państwo, władza, moralność.

Niccolo Macchiavelli to niewątpliwie jeden z najważniejszych myślicieli politycznych epoki renesansu. Mimo iż znaczna część jego poglądów stanowi źródło licznych kontrowersji, to jednak wkład wspomnianego polityka i dyplomaty w rozwój nauk politycznych jest niekwestionowany. Choć za życia doświadczył marginalizacji w życiu politycznym, to jego determinacja w poszukiwaniu optymalnych – jego zdaniem – rozwiązań w odniesieniu do funkcjonowania państwa zaowocowała powstaniem traktatów politycznych i wojskowych, wśród których warte szczególnej uwagi są: *Księżę* (napisany w 1513 r., wydany 5 lat po śmierci autora, a więc w 1532 r.), *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza* (wyd. oryginalne 1512–1517) oraz *O sztuce wojennej* (wyd. oryginalne 1521 r.). Nawiązując do myśli przewodniej niniejszych rozważań, jaką jest próba ukazania elementów realizmu politycznego w myśli N. Machiavellego, należy zwrócić szczególną uwagę na pierwsze z wymienionych dzieł, dedykowane Wawrzyńcowi Medyceuszowi,

stanowiące swoistego rodzaju „kompedium skutecznego sprawowania władzy” czy też „podręcznik dla władców” współczesnych omawianemu myślicielowi¹.

Chcąc jednak wystarczająco zrozumieć istotę politycznego realizmu w ujęciu N. Machiavellego, należy w pierwszej kolejności ukazać w sposób ogólny kontekst historyczno-polityczny, w którym żył i tworzył jeden z najwybitniejszych i najbardziej nowatorskich myślicieli odrodzenia. Nie sposób nie wspomnieć, że czasy, w których żył Machiavelli, były niezwykle burzliwym okresem włoskiej historii. Półwysep Apeniński na przełomie XV i XVI wieku był podzielony pomiędzy wieloma mniejszymi państwami o zróżnicowanych ustrojach, toczącymi między sobą ciągłe wojny. Permanentne konflikty zbrojne, niepokoje społeczne i brak politycznej stabilizacji stanowiły niewątpliwie impuls dla Machiavellego do stworzenia kompleksowej – opartej na realnych, a nie jedynie czysto teoretycznych przesłankach – teorii władzy państwowej, odznaczającej się skutecznością i możliwością jej praktycznego zastosowania. Warto podkreślić, iż genezy zakończenia polityczno-urzędniczej kariery omawianego myśliciela należy doszukiwać się w upadku ustroju republikańskiego we Florencji. W wyniku tego wydarzenia został on uwięziony, zaś po opuszczeniu więzienia, mimo iż starał się powrócić do łask rządzących i w konsekwencji mógł odgrywać większą rolę we współtworzeniu rzeczywistości politycznej, wiódł życie samotnicze, tworząc zdecydowaną większość swoich sztandarowych dzieł z zakresu nauk politycznych².

Po syntetycznym ukazaniu kontekstu historyczno-politycznego, w którym żył i działał Machiavelli, należy wyraźnie podkreślić, że polityczne poglądy omawianego myśliciela były niejako konsekwencją współczesnej mu sytuacji w Republice Florenckiej. Mówiąc o realizmie politycznym w ujęciu Machiavellego, trzeba zauważyć, że przekonanie wspomnianego pioniera nauk politycznych epoki renesansu o słuszności jego zastosowania jawiło się jako nieodzowny warunek zażegnania kryzysu państwa, wzmocnienia i ustabilizowania jego instytucjonalnego wymiaru oraz zagwarantowania skuteczności realizowania poszczególnych jego funkcji, jak chociażby zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Brak skuteczności w osiągnięciu wyżej wymienionych celów w kontekście funkcjonowania państwa niewątpliwie skłonił Machiavellego do podjęcia nowatorskiej refleksji na temat pragmatycznych rozwiązań, dzięki którym instytucjonalny wymiar państwowego organizmu odznaczałby się skutecznością swojego działania. Zdaniem myśliciela punkt ciężkości w poszukiwaniu optymalnej dla współczesnych mu obywateli formy państwowości należy przenieść z koncentrowania się na odpowiedzi na pytanie: „jak powinno być” na „jak jest”, co stanowi swoistego rodzaju punkt wyjścia w tworzonej przez Machiavellego teorii państwa, uzasadnionej jedynie wtedy, gdy owa teoria ma przełożenie na praktyczne rozwiązania. Tworząc teorię realizmu politycznego, żyjący w latach 1469–1527 florencki myśliciel brał w szczególności pod uwagę konieczność dążenia do silnego, stabilnego, gwarantującego obywatelom bezpieczeństwo państwa³.

¹ J. V. Femia, *Macchiavelli* [w:] D. Boucher, *Myśliciele polityczni. Od Sokratesa do współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 188; L. Dubel, *Elementy nauki o państwie i polityce*, LEX, Warszawa 2011, s. 137–138.

² T. Raburski, *Niccolo Machiavelli: klasyczny realizm i republikanizm* [w:] „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2012, t. I, nr 1, s. 111–113; J. V. Femia, op. cit., s. 187–188; A. Heywood, *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 8–9; A. Rzegocki, *Racja stanu* [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004, s. 1046–1047; zob. szerzej: B. Baran, *Słowo wstępne* [w:] N. Machiavelli, *O sztuce wojny*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2008, s. 5–12.

³ J. V. Femia, op. cit., s. 206–207; T. Raburski, op. cit., s. 115; Zob. szerzej: H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań, s. 88–94.

Należy zauważyć, że myśl polityczna N. Machiavellego koncentruje się na dwóch zasadniczych zagadnieniach: na ukazanym w *Księżcu* realizmie politycznym oraz – pozornie sprzecznym z tym pierwszym – republikanizmie, który został scharakteryzowany w *Rozważaniach nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*. Wspomniana pozorna sprzeczność pomiędzy realizmem politycznym a ideałem politycznego republikanizmu w ujęciu Machiavellego wynika nie tyle z zamysłu myśliciela, co bardziej z błędnych interpretacji jego następców, tudzież twórców totalitarnych ideologii. Zdaniem omawianego myśliciela, republika jako ustroj państwowy jest ideałem, do którego należy dążyć w kontekście rozwoju państwowych instytucji, aczkolwiek jego osiągnięcie jawi się jako utopijne i w praktyce niemożliwe do zrealizowania. Niemniej jednak próba osiągnięcia wspomnianego ideału powinna być jednym z najważniejszych celów sprawowania władzy w państwie⁴. Z kolei realizacja kluczowych tez realizmu politycznego ma na celu budowę ustroju republikańskiego jako optymalnego dla obywateli we wszystkich aspektach ich życia i funkcjonowania w społeczeństwie, nie zaś traktowanie skuteczności jako celu samego w sobie, będącego torowaniem drogi do tworzenia systemu totalitarnego⁵.

Istotne miejsce w myśli N. Machiavellego zajmuje relacja między polityką a prawem. Można ją skonkludować stwierdzeniem, że osiągnięcie bezpieczeństwa w państwie, zarówno w jego wewnętrznym, jak i zewnętrznym aspekcie, a więc spełnienie jednej z podstawowych funkcji państwowego organizmu, możliwe jest jedynie na drodze przestrzegania zasad praworządności. Zdaniem omawianego myśliciela nie może być mowy o silnym i dającym obywatelom poczucie stabilizacji i zapewniającym dobrobyt państwie bez przestrzegania uznawanych za powszechnie obowiązujące norm prawa. Największym złem dla państwa jako ogółu – a także dla jednostek jako jego części składowych – jest chaos rodzący się z braku obiektywnego, obowiązującego i skutecznie egzekwowanego systemu prawnego⁶. Można zatem stwierdzić, że w poglądach Machiavellego istnieje swoistego rodzaju sprzężenie zwrotne pomiędzy wymiarem politycznym i prawnym funkcjonowania państwa.

Chcąc ukazać myśl polityczną N. Machiavellego, należy w pierwszej kolejności zdefiniować jeden z jej kluczowych elementów, a mianowicie zagadnienie realizmu politycznego. Oznacza on: „stanowisko w filozofii politycznej, zgodnie z którym polityka jest obszarem konfliktu, gdzie liczą się materialne interesy i siła. Strony sporów i konfliktów politycznych wykorzystują swoje materialne możliwości, aby jak najpełniej zrealizować własne interesy. Wartości, etyka i prawo mają znaczenie drugorzędne, a często służą jedynie retorycznemu uzasadnianiu postępowania. Realisci uważają, że w polityce nie należy mówić o tym, «jak powinno być», lecz trzeba się koncentrować na tym, co jest konieczne. Wymogi i ograniczenia aktualnej sytuacji, a także własne możliwości działania są kluczowe dla określenia tego, jak powinno się postępować”⁷. Z wyżej przytoczonej definicji jasno wynika, że realizm polityczny oznacza nowatorskie spojrzenie na politykę, co potwierdził Machiavelli

⁴ T. Raburski, op. cit., s. 118–119; J.V. Femia, op. cit., s. 213–215; G. Sabine, *Storia delle dottrine politiche*, ETAS, Milano 2003, s. 258–259; B. Mondin, *Etica politica*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna 2000, s. 185–188.

⁵ C. Taylor, *L'età secolare*, Feltrinelli, Milano 2009, s. 238–239; R. Menighetti, *Le idee che diventano politica. Linee di storia dalla polis alla democrazia partecipativa*, Cittadella Editrice Assisi, Assisi 2004, s. 32–33; J.V. Femia, op. cit., s. 213–214; E. Kundera, *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 197.

⁶ H. Olszewski, op. cit., s. 93; B. Mondin, op. cit., s. 187; R. Menighetti, op. cit., s. 32.

⁷ T. Raburski, op. cit., s. 115.

w *Księciu*. Kryterium postępowania zgodnie z zasadami realizmu politycznego to nic innego jak zerwanie ze średniowiecznym, opartym na teocentryzmie, tradycji i feudalnym rozumieniu społeczeństwa sposobem myślenia i postępowania. Jednym z filarów realizmu politycznego jest jednocześnie zamiana tradycyjnej, uniwersalnej hierarchii wartości i etycznych zasad skutecznością i pragmatyzmem. Działanie polityczne, sprzeczne z uznawanymi za powszechnie obowiązujące normami etyki i moralności, zgodnie z założeniami realizmu politycznego są usprawiedliwione o tyle, o ile gwarantują osiągnięcie zamierzonego celu, który, według Machiavellego, „[...] uświęca środki”. Swoistego rodzaju dogmatem realizmu politycznego jest całkowite uniezależnienie polityki od szeroko rozumianego kontekstu historycznego i kulturowego, zaś kluczowym imperatywem politycznego działania jest skuteczność. Należy podkreślić, iż ukazana wyżej charakterystyka realizmu politycznego znalazła swoje odzwierciedlenie w poglądach politycznych N. Machiavellego⁸.

Należy zaznaczyć, że realizm polityczny można rozumieć i definiować dwojako: z jednej strony oznacza on metodę opisywania relacji międzynarodowych, czego potwierdzeniem jest chociażby ujęcie Hansa J. Morgenthaua (*Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010), z drugiej natomiast stanowi on zalecaną metodę kształtowania życia publicznego w zakresie postępowania władzy względem obywateli, tak na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej, co z kolei znajduje swoje odzwierciedlenie w myśli Rogera Scrutona. Znamienne w tym kontekście jest stwierdzenie P. Kimli, ujęte w publikacji *Historycy – politycy jako źródło realizmu politycznego. Tukidydes–Polibiusz–Machiavelli* (Kraków 2009), zgodnie z którym realizm polityczny nie jest z definicji niemoralny, gdyż bez odniesień do wartości i związanej z nimi „granicy kompromisu” przerodziłby się nieuchronnie w oportunizm i oznaczałby rządy mające na celu jedynie utrzymanie władzy, nie zaś troskę o ład wewnętrzny w państwie i zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego obywateli⁹.

Warto dodać, że do grona realistów politycznych, oprócz omawianego myśliciela epoki renesansu, należy zaliczyć także: greckiego historyka Tukidydesa, chińskiego stratega Sun Zi, Thomasa Hobbesa, XX-wiecznego filozofa Carla Schmitta oraz współtwórcę teorii relacji międzynarodowych Hansa Morgenthaua. Należy ponadto wspomnieć, że realizm polityczny na przestrzeni wieków ewoluował, tworząc takie odmiany jak: realizm klasyczny, strukturalny, neorealizm czy realizm liberalny itd¹⁰.

Mówiąc o teorii państwa w ujęciu N. Machiavellego, należy wspomnieć o elementach prawnych w poglądach wspomnianego myśliciela. Stał on na stanowisku, że warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, zarówno w jego wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze, jest stworzenie silnego, skonsolidowanego i sprawnie zarządzanego państwa. Chcąc powyższy cel osiągnąć, państwo winno być wyposażone w dwa integralne elementy, a mianowicie: dobre wojsko i dobre prawo, przy czym ważniejszy jest pierwszy z wyżej wymienionych, jako że bez dobrego wojska nie może istnieć i być tworzone dobre, skuteczne

⁸ G. Sabine, op. cit., s. 259–261, B. Walicka, *Słownik politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 298–299; J. V. Femia, op. cit., s. 194–195; R. Menighetti, op. cit., s. 32–33; T. Raburski, op. cit., s. 114.

⁹ Zob szerzej: K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 159–194.

¹⁰ A. Heywood, op. cit., s. 161–162; R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 334; A. Wielomski, *Realizm polityczny [w:] Encyklopedia polityczna*, red. J. Bartyzel, POLWEN, Radom 2007, s. 348–351.

i możliwe do wyegzekwowania prawo. Uważając, że człowiek jest zły z natury, Machiavelli twierdził, że aby społeczne skutki tego stanu rzeczy poskromić, należy szczególnie akcent położyć na przymusowy charakter państwa, przy czym optymalnym w tym względzie ustrojem państwowym jest republika z właściwie rozwiniętym systemem prawnym. To właśnie prawo w przypadku ustroju republikańskiego – zdaniem omawianego myśliciela – ma stanowić narzędzie do rozwiązywania sporów w państwie i utrzymania w nim porządku¹¹. Należy zatem zauważyć, że narzędziowy charakter prawa – według Machiavellego – służy jakości działania politycznego na rzecz budowania silnego, stabilnego państwa, co ewidentnie potwierdza nierozzerwalny związek pomiędzy prawem a polityką. Prawo ma zatem stanowić jasno określone ramy funkcjonowania państwa i jego obywateli.

Próbując dokonać charakterystyki realizmu politycznego w ujęciu N. Machiavellego, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że wiązał się on z faktem odrzucenia przez wspomnianego myśliciela jakichkolwiek form metafizyki i teologii w podejmowanych przez siebie rozważaniach naukowych. Jednocześnie podejmował on krytykę wcześniejszych filozofów, odznaczając się przywiązaniem do metody empirycznej. Warto w tym kontekście przywołać fragment sztandarowego dzieła omawianego myśliciela, *Księcia*, w którym zawarta jest kluczowa teza odnosząca się do istoty politycznego realizmu: „Roztrząsając ten przedmiot, odstępuję od zasad głoszonych przez innych. Lecz skoro moim zamiarem jest rzeczy użyteczne pisać dla tego, kto wie, o co chodzi, przeto wydaje mi się bardziej odpowiednim iść za prawdą zgodną z rzeczywistością, niż jej wyobrażeniem. Wielu wyobrażało sobie takie republiki i księstwa, jakich w rzeczywistości ani nie widzieli, ani nie znali; wszak sposób, w jaki się żyje, jest różny od tego, w jaki się żyć powinno, że, kto, chcąc czynić tak, jak się czynić powinno, nie czyni tak, jak inni ludzie czynią, ten gotuje raczej swój upadek, niż przetrwanie” (*Książę*, XV, s. 79–80)¹².

Mówiąc o Machiavellego rozumieniu realizmu politycznego, należy podkreślić, że samo słowo „polityka” pojmował jako troskę o bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, dążenie do zapewnienia i utrzymania ładu wewnętrznego, stabilizację w społeczeństwie na wszystkich jego płaszczyznach, a także podejmowanie przez państwo działań mających na celu dobrobyt obywateli. Co istotne, dla omawianego myśliciela nic wspólnego z polityką nie miały kwestie wychowania, moralności oraz dążenie do jakichkolwiek ideałów. Warto również dodać, że jednym z kluczowych założeń głoszonego przez Florentczyka realizmu politycznego było wyeliminowanie jakichkolwiek form idealizmu w postrzeganiu i kreowaniu rzeczywistości, także – a może przede wszystkim – w odniesieniu do instytucji państwa. Analiza rzeczywistości polegać ma jedynie na faktycznym stanie rzeczy, nie zaś na idealistycznej jej formie, której osiągnięcie jawi się jako niemożliwe na skutek niedoskonałości ludzkiej natury, egoizmu i troski jedynie o własne, partykularne interesy jednostek. Tego typu podejście do otaczającej rzeczywistości, by była ona wolna od utopijnych wizji i przedsięwzięć w poszczególnych sferach życia społecznego i politycznego, możliwe jest jedynie na drodze pozyskiwania wiedzy z doświadczenia historycznego i empirycznej obserwacji, nie zaś na bazie dotychczas uznawanych za uniwersalne moralnych zasad i norm postępowania, stanowiących ośnowę średniowiecznej, teocentrycznej wizji świata. Trzeba zauważyć, że Machiavelli politykę traktował niczym mechanizm, stosując do jej opisu metody naukowo-techniczne, eliminując jednocześnie jakiegokolwiek przejawy myślenia utopijnego.

¹¹ H. Olszewski, op. cit., s. 90–91; R. Menighetti, op. cit., s. 32; G. Sabine, op. cit., s. 263–265.

¹² Za: J. V. Femia, op. cit., s. 206–207.

Swoistego rodzaju dogmatem omawianego filozofa, uznawanego przez tradycję anglosaską za ojca nauk politycznych, było dążenie do odkrycia zasad skutecznego działania, co jawiło się jako realne i wykonalne na skutek faktu powtarzalności zdarzeń na przestrzeni wieków, jak również stałości ludzkiej natury¹³.

Zdecydowana część założeń realizmu politycznego w ujęciu N. Machiavellego została ukazana wyżej, gdy dokonywano w niniejszym rozważaniu próby ukazania ogólnej charakterystyki wspomnianego poglądu. Warto jednak dodać, że do najważniejszych twierdzeń omawianego myśliciela w kontekście realizmu w polityce zaliczyć można ponadto następujące tezy: ludzka skłonność do realizacji własnych, egoistycznych interesów stoi w sprzeczności z dążeniem do budowania bezpiecznego państwa, zarówno w kontekście bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, stąd też nieodzowną praktyką państwa winno być stosowanie przymusu wobec obywateli z uwzględnieniem uznawanych dotychczas za niegodziwe środków, jak. np. oszustwo czy przemoc. Ponadto warto wspomnieć, że – zgodnie z machiaweliczną wizją realizmu politycznego – wbrew skłonnościom ludzkiej natury do egoizmu i walki o realizację w pierwszym rzędzie jedynie własnych interesów kosztem innych, każde państwo wypracowuje w sobie niejako z definicji mechanizm chroniący je przed destrukcją. Skoro istotą państwa jest trwałość i rozwój, a tworzą je niedoskonalni ludzie, toteż niemożliwa jest budowa państwa idealnego. Nie zmienia to jednak faktu, że zadaniem władcy w państwie jest podejmowanie przedsięwzięć politycznych – nawet kosztem uciekania się do brutalnych metod – mających na celu troskę o wewnętrzny ład w państwie i jego bezpieczeństwo zewnętrzne. Według omawianego myśliciela, podtrzymaniu tego stanu rzeczy sprzyja niejako naturalny podział społeczeństwa na obdarzonych odpowiednimi predyspozycjami i talentami rządzących i z natury biernych, w pewnym sensie ograniczonych intelektualnie rządzonych. Należy w tym kontekście dodać, że Machiavelli nie był przeciwnikiem partycypacji wszystkich obywateli w sprawowaniu władzy, o ile dzieje się to za pośrednictwem obdarzonych ponadprzeciętnym intelektem przedstawicieli poszczególnych grup społecznych. Traktując zdecydowaną większość społeczeństwa za „bezużyteczną” i „bezgłową” (*Rozważania*, I, XLIV, s. 92), Florentczyk twierdził, że równość wśród obywateli nie jest realna do osiągnięcia¹⁴.

Jak wspomniano wyżej, uprzywilejowanym i godnym wprowadzenia i utrzymania ustrojem państwowym jest republika. Choć – budując swój światopogląd na temat państwa w oparciu o zasady realizmu – nie uwzględniał w swoich intelektualnych dociekaniach dotychczas obowiązujących uniwersalnych wartości, to jednak wychodził z założenia, że jeśli w rzeczywistości politycznej podejmuje się temat wartości, to tylko i wyłącznie wtedy, gdy idą one w parze z faktami. Należy jednak zauważyć, że to właśnie względy praktyczne zaważyły na preferowaniu przez Machiavellego republiki, a nie monarchii. Możliwość spełnienia zasadniczego celu każdego systemu politycznego, jakim jest synteza bezpieczeństwa państwa i – mówiąc ogólnie – dobrobytu obywateli, istnieje jedynie w przypadku republikańskiego ustroju państwa. O ile w przypadku monarchii dobro wspólne obywateli jest mylone z osobistym, indywidualnym interesem osoby władcy (księcia), o tyle w republice, w której powszechne poczucie bezpieczeństwa gwarantowane przez kierowanie się zasadami praworządności, sprzymierzeńcem

¹³ T. Raburski, op. cit., s. 116; J.V. Femia, op. cit., s. 208–213; G. Sabine, op. cit., s. 265–269; B. Mondin, op. cit., s. 185–188.

¹⁴ Zob. szerzej: J.V. Femia, op. cit., s. 206–213; S. Paczos, *Idealizm i realizm polityczny. Dwa typy moralności politycznej* [w:] *Wartości w świecie polityki*, red. J. Miluska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2012, s. 67–69.

w trosce o rację stanu jest większa zdolność tego ustroju do odsunięcia od władzy „tępych i ograniczonych” władców. Zdaniem myśliciela, jedynie w przypadku republiki istnieje możliwość zachowania równowagi wewnętrzpaństwowych, rywalizujących ze sobą frakcji, co w konsekwencji rozwija kulturę poszanowania wolności i obywatelskiej odpowiedzialności wśród członków państwowej wspólnoty. Należy dodać, że Machiavelli stał na stanowisku, że nie można oddzielić preferencji normatywnych od rzeczywistości empirycznej i dlatego nie uwzględnił w swoim światopoglądzie średniowiecznego założenia, zgodnie z którym polityczny sukces i szczęście ludu można zapewnić przez praktykowanie tradycyjnych cnót moralnych, z zasadami chrześcijańskiej moralności na czele¹⁵.

Podsumowując charakterystykę podstawowych założeń realizmu politycznego w ujęciu N. Machiavellego, należy zauważyć, że – zdaniem myśliciela – szeroko rozumiana rzeczywistość polityczna z powodu zepsucia ludzkiej natury obarczona jest ryzykiem braku przewidywalności i stabilizacji. Chcąc zapobiec możliwości niespełnienia przez państwo swoich kluczowych funkcji na skutek niejednokrotnie zmierzających do chaosu działań współtworzących państwo jednostek, dopuszczalne – a niekiedy wręcz niezbędne – jest stosowanie aktów przemocy i oszustwa jako narzędzia do utrzymania stabilizacji i ładu w państwowym organizmie. Nie przez przypadek Machiavellego uznaje się z wyżej wspomnianego powodu za zwolennika politycznego immoralizmu, tudzież apologetę politycznej amoralności. Należy jednak w tym kontekście podkreślić, iż Machiavelli kwestionuje możliwość aplikowania zasad moralnych w przypadku instytucji państwa, nie zaś na obszarze wzajemnych relacji między jednostkami, co oznacza, że myśliciel nie neguje zasad chrześcijańskiej moralności w sposób absolutny. Nawiązując do osoby władcy, Florentczyk usprawiedliwia podejmowanie przezeń działań uznanych za sprzeczne z moralnością wówczas, jeśli skutkują one uzyskaniem korzyści przez ogół społeczeństwa. Powyższe stwierdzenie służy ideologom systemów totalitarnych jako uzasadnienie wprowadzania tego typu ustrojów, opartych na całkowitym podporządkowaniu dobra jednostek dobru ogółu: instytucji państwa lub woli władcy. Konkludując Machiavellego wywód na temat państwa w oparciu o zasady politycznego realizmu, należy stwierdzić, że skoro „cel uświęca środki”, to stosowanie niemoralnych środków jawi się jako dopuszczalne wówczas, gdy ich użycie będzie skutkowało osiągnięciem większego dobra, a więc stabilności i bezpieczeństwa państwa. To właśnie interes państwa stanowi niekwestionowany priorytet jakichkolwiek przedsięwzięć politycznych, dlatego też – o ile zachodzi taka potrzeba lub konieczność – nienaganne czy wręcz wskazane jest poświęcenie dobra jednostek dla dobra państwa. Zdaniem Machiavellego dobry władca to taki, który odznacza się realizmem w działaniu i procesach decyzyjnych, a więc jest skuteczny na wszystkich płaszczyznach sprawowanej przez siebie władzy. Chcąc stać na straży celowości działań politycznych, przy czym należy podkreślić, iż działania polityczne są celowe tylko wtedy, gdy cechuje je skuteczność i pragmatyzm, władca powinien unikać przedsięwzięć i decyzji opartych na względach sentymentalnych, dyktowanych emocjami czy uczuciami. Gwarancją skuteczności w sprawowaniu władzy jest jedynie „twarde stąpanie po ziemi” osoby władcy¹⁶.

Chcąc dokonać podsumowania niniejszej refleksji na temat realizmu politycznego jako fundamentalnego narzędzia w tworzonej przez Machiavellego teorii polityki, państwa i prawa, należy zauważyć, że niewątpliwie inspiracją dla późniejszych myślicieli była stworzona

¹⁵ Ibidem, s. 198–206; T. Raburski, op. cit., s. 116–118; H. Olszewski, op. cit., s. 93–94.

¹⁶ Ibidem, s. 189–194; 213–214; G. Sabine, op. cit., s. 263–268; A. Rzeżoński, op. cit., s. 1045–1052; H. Olszewski, op. cit., s. 91–93; T. Raburski, op. cit., s. 118–119.

przez Florentyzka koncepcja równoważących się sił, dowodząca braku sprzeczności pomiędzy wspomnianym realizmem w polityce a uznaniem republiki jako preferowanego ustroju państwa. Należy jednocześnie podkreślić, że historyczne wydarzenia późniejsze chronologicznie w odniesieniu do epoki, w której żył i tworzył Machiavelli, potwierdziły w sposób ewidentny, że ustroje państwowe i współtworzących je polityków powinno oceniać się nie według ich intencji i nawet najwznioślejszych założeń w odniesieniu do procesu budowania państwa i dążenia do dobra obywateli, ale po faktycznych owocach stosowanych przez władców w tym względzie politycznych strategii.

Bibliografia

- Baran B., *Słowo wstępne* [w:] N. Machiavelli, *O sztuce wojny*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2008, s. 5–12.
- Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Dubel L., *Elementy nauki o państwie i polityce*, LEX, Warszawa 2011.
- Femia J.V., *Machiavelli* [w:] D. Boucher, *Myśliciele polityczni. Od Sokratesa do współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 187–214.
- Heywood A., *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Kundera E., *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Menighetti R., *Le idee che diventano politica. Linee di storia dalla polis alla democrazia partecipativa*, Cittadella Editrice Assisi, Assisi 2004.
- Mondin B., *Etica politica*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna 2000.
- Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań.
- Paczos S., *Idealizm i realizm polityczny. Dwa typy moralności politycznej* [w:] *Wartości w świecie polityki*, red. J. Miluska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2012.
- Raburski T., *Niccolo Machiavelli: klasyczny realizm i republikanizm* [w:] „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2012, t. I, nr 1.
- Rzegocki A., *Racja stanu* [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004, s. 1043–1053.
- Sabine G., *Storia delle dottrine politiche*, ETAS, Milano 2003.
- Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.
- Taylor C., *L'età secolare*, Feltrinelli, Milano 2009.
- Walicka B., *Słownik politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Wielomski A., *Realizm polityczny* [w:] *Encyklopedia polityczna*, red. J. Bartyzel, POLWEN, Radom 2007.

SUMMARY

Patryk Gołubców

Political realism in the thought of Niccolò Macchiavelli. Outline of the problems

Political realism constitutes one of the key issues raised in the intellectual reflection of Niccolò Macchiavelli, the thinker considered to be a pioneer of political science. In one of his flagship works, *The Prince*, he provides guidelines in the context of effective governance, according to which the basic premise in this regard should be not “as it should be”, but “as it is”. The consequence of the aforementioned assumption is the primacy of efficiency over morality in exercising power. He considers the republic to be the optimal state system. However, in order to be able to introduce and maintain it, as well as to fulfil the most important function of the state institution, which is to ensure the internal and external security of citizens, one should follow the principle that “the end justifies the means”, as proclaimed by Macchiavelli.

Key words: N. Macchiavelli, political realism, country, authority, morality.

Data wpływu artykułu: 4.08.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 30.08.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4464

Robert Gwardyński

Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu
e-mail: gwardynski@onet.pl

Bezpieczeństwo państwa jako efekt działania systemowego

STRESZCZENIE

Państwo jest organizacją funkcjonującą w sposób systemowy. Do funkcji państwa należy zapewnienie jego bezpieczeństwa. Jest ono zapewniane w drodze działań zbiorowych elementów składowych państwa. Głównymi elementami państwa zapewniającymi jego bezpieczeństwo są podmioty administracji publicznej. To one w ramach sprawnego działania zbiorowego stwarzają warunki niezakłóconego rozwoju organizacji państwowej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, system bezpieczeństwa, sprawność, prakseologia.

Wstęp

Od zarania dziejów człowiek podejmował działalność indywidualną i zbiorową przyczyniającą się do zwiększenia możliwości jego istnienia, przetrwania w trudnych sytuacjach, niezakłóconego rozwoju i możliwości funkcjonowania. Od zawsze człowiek zabiegał o swe bezpieczeństwo.

W toku rozwoju cywilizacyjnego w ramach kultury ludzie zyskiwali coraz większą wolność do życia w bezpieczeństwie, gdyż – jak pisze Bronisław Malinowski – „Kultura w swym początkowym stadium gwarantuje człowiekowi wolność do życia w bezpieczeństwie i z pewnymi nadwyżkami, ale jednocześnie zakłada posłuszeństwo i podporządkowanie się niektórym ograniczeniom”¹. Nazwa „kultura” jest onomatoidem posiadającym wiele znaczeń². Tu – za Bronisławem Malinowskim – odnosi się ją do pewnej całości, na którą składają się zarówno narzędzia i dobra konsumpcyjne, jak również konstytucjonalne i twórcze zasady różnych grup społecznych, a także ludzkie idee i umiejętności, wierzenia i obyczaje”³. Kultura jest dziełem zbiorowym sprzyjającym powstawaniu innych dzieł

¹ B. Malinowski, *Wolność i cywilizacja*, PWN, Warszawa 2001, s. 52.

² R. Gwardyński, *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji w sferze utrzymywania bezpieczeństwa publicznego*, AWSB, Dąbrowa Górnicza 2021, s. 4.

³ B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, KiW, Warszawa 1958, s. 29.

zbiorowych. O tym, że jest ona dziełem zbiorowym, świadczą słowa Tadeusza Kotarbińskiego, który pisze, że jest ona pewnym ogółem „należących do danej chwili dziejowej rezultatów działań członków społeczeństwa, działań aktualnych lub minionych, o ile ich rezultaty dotyczą aktualnych jego członków lub jego aktualnego środowiska”⁴. Kultura jest nieodzownym warunkiem działań zbiorowych będących reakcjami kulturowymi nakierowanymi na zaspokajanie potrzeb indywidualnych członków grup. Bronisław Malinowski wskazuje na istnienie siedmiu potrzeb podstawowych, do których zalicza:

- metabolizm (przemiana materii, odżywianie) – wywołuje reakcję kulturową w postaci zaopatrywania się w żywność;
- rozmnażanie (reprodukcja) – wywołuje reakcję kulturową w postaci małżeństwa i rodziny;
- wymogi organizmu – wywołuje reakcję kulturową w postaci ubrania i schronienia;
- zdrowie (odpoczynek) – wywołuje reakcję kulturową w postaci higieny oraz naprzemiennego występowania okresów pracy i wytchnienia;
- ruch – wywołuje reakcję kulturową w postaci zespołu czynności i systemów komunikowania;
- wzrost (rozwój) – wywołuje reakcję kulturową w postaci treningu i praktyki;
- bezpieczeństwo – wywołuje reakcję kulturową w postaci ochrony i obrony⁵.

Potrzeba bezpieczeństwa – według Bronisława Malinowskiego – wymusza organizowanie działań przeciwstawiania się i zapobieżenia niebezpieczeństwu, którego źródłem mogą być kataklizmy, ataki ludzi lub zwierząt⁶. Ochrona i obrona wymaga takich instytucji jak: dom, samorząd, grupa, organizacja, państwo.

Istnienie państwa leży w interesie jednostki, gdyż – jak pisze Jean-Jacques Rousseau – „ludzie nie mogą tworzyć nowych sił, ale tylko łączyć i kierować tymi, które już istnieją, nie mają więc innego sposobu samozachowania, jak utworzyć drogą łączenia sił, które by mogły przełamać przeszkody, wprowadzić w ruch za pomocą jednej sprężyny i spowodować ich zgodne współdziałanie”⁷. A zatem w zainteresowaniu jednostki jest również bezpieczeństwo państwa, którego powodzenie przyczynia się do powodzenia jednostki. To bezpieczeństwo można osiągnąć i utrzymywać jedynie w drodze zorganizowanych działań systemowych kierujących się pewnymi prawidłami. Niniejsze opracowanie ma na celu ukazanie bezpieczeństwa państwa jako efektu działania systemowego opartego na czynnikach wzmacniających zwartość rzeczy zorganizowanej.

Pojęcie bezpieczeństwa

Nazwa „bezpieczeństwo” jest onomatoidem o nieostrym znaczeniu. Wynika to z tego, że – jak wskazuje Andrzej Czupryński – zagadnienie bezpieczeństwa jest rozpatrywane interdyscyplinarnie, multidyscyplinarnie i transdyscyplinarnie⁸. Ponadto nie istnieje jeden sposób definiowania bezpieczeństwa, a Jerzy Stańczyk zaklasyfikował sposób rozumienia terminu

⁴ T. Kotarbiński, *Analiza i konstrukcja pojęć podmiotu działającego i kultury. Aneksy* [w:] *Traktat o dobrej robocie*, Wydanie siódme, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 397.

⁵ B. Malinowski, *Jednostka, społeczność, kultura*, PWN, Warszawa 2000, s. 212.

⁶ B. Malinowski, *Kultura i jej przemiany*, PWN, Warszawa 2000, s. 213.

⁷ J.J. Reusseau, *Umowa społeczna*, Wyd. Marek Derewiecki, Kęty 2009, s. 19.

⁸ A. Czupryński, *Kryteria dyscypliny naukowej* [w:] *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, CNBOP-PIB, Józefów 2017, s. 12.

„bezpieczeństwo” aż do siedmiu grup definicyjnych. Według tego badacza można wyróżnić definicje bezpieczeństwa:

- antonimiczne,
- horyzontalne,
- wertykalne,
- kontekstowe,
- paradygmatowe,
- typologiczne,
- alternatywne⁹.

Porządkując mnogość definicyjną, Bernard Wiśniewski wskazuje, że szczególne znaczenie praktyczne ma dostrzeżenie w bezpieczeństwie takich form jak: stan, proces i potrzeba¹⁰. Bezpieczeństwo jest zatem w ujęciu prakseologicznym zdarzeniem, jako że zdarzenie w takim ujęciu to – za Tadeuszem Pszczołowskim – zmienianie się albo niezmiennianie się jakiejś rzeczy, a więc to, co się z nią stało lub dzieje¹¹. Zdarzenia można podzielić na:

- perseweraacje (stan rzeczy) – bezpieczeństwo jako stan niezagrożenia;
- permutacje (zdarzenia kinetyczne) – proces bezpieczeństwa.

Zdarzenia składają się na warunki będące takim układem jednoczesnych zdarzeń, który łączy się poprzez związek przyczynowy z jakimś późniejszym zdarzeniem (skutkiem, efektem, np. bezpieczeństwem). Warunkami są również potrzeby człowieka. Według teorii systemowej Tomasza Kocowskiego można przyjąć, że „bezpieczeństwo” jest takim warunkiem, który jest niezbędny i sprzyja realizacji dowolnego celu człowieka¹².

Odnosząc się do bezpieczeństwa jako perseweraacji, jest ono przeważnie spostrzegane jako skutek (efekt) działania człowieka, zespołu ludzi czy też organizacji, systemu itd. Bezpieczeństwo jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności jest dziełem. Tu przez „dzieło” rozumie się wszelki skutek rozmyślnego działania ludzkiego¹³.

Dziełem jest również bezpieczeństwo jako permutacja, czyli proces bezpieczeństwa. O tym Stanisław Koziej pisze tak: „Jeśli mówimy o dynamicznym (procesie) bezpieczeństwa danego podmiotu, mamy na myśli tę dziedzinę jego aktywności, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcjonowanie wyzwań oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawienie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”¹⁴.

Bezpieczeństwo jako potrzeba jest tym czymś, co jest niezbędne do życia (warunkami niezbędnymi do życia, niezakłóconego rozwoju i funkcjonowania). Brak bezpieczeństwa wywołuje sytuację trudną dla podmiotu, który w niej się znalazł. Jeśli sytuacja obejmuje pewne „elementy otoczenia człowieka, wraz z nim samym, takie, jakimi są one obiektywnie

⁹ J. Stańczyk, *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*, FNCE, Poznań 2017, s. 99.

¹⁰ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPoL, Szczytno 2013, s. 37.

¹¹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 294.

¹² T. Kocowski, *Potrzeby człowieka: koncepcja systemowa*, Politechnika Wroclawska, Wrocław 1982, s. 64.

¹³ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wydanie pierwsze, UŁ, Łódź 2019, s. 37.

¹⁴ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 7.

i w obiektywnych stosunkach wzajemnych i takie, jakimi je postrzegają ludzie uczestniczący w tej sytuacji (nie tylko sam podmiot sytuacji)¹⁵, to „sytuacja trudna” jest takim jej rodzajem, który na skutek wystąpienia trudności (deprywacje, utrudnienia, przeciążenia, zagrożenia) wymaga zmiany dotychczasowego (normalnego) sposobu działania dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Bezpieczeństwo jest dziełem człowieka: perseweracyjnym lub permutacyjnym. Bezpieczeństwo państwa również tak może być traktowane.

Państwo i jego bezpieczeństwo

Państwo jest wytworem kulturowym człowieka. Można je postrzegać w ujęciu:

- socjologicznym (jako wspólnota państwowa; największa organizacja prawno-społeczna, obejmująca ogół mieszkańców danego terytorium; struktura globalna; zorganizowana politycznie społeczność zamieszkująca określone terytorium, mająca swój rząd i swoje prawa i obowiązki);
- psychologicznym (jako zbiór wyobrażeń dotyczących władczych stosunków międzyludzkich);
- normatywistycznym (jako zbiór norm prawnych);
- systemowym (jako zbiór zorganizowanych instytucji, w pewnym stopniu spójnych, operujących na pewnym terytorium, zamieszkiwanym przez populację, która przybrała formę społeczeństwa).

A zatem państwo może być rozpatrywane jako system elementów, z których się składa i których poszczególne funkcjonowanie przekłada się na funkcjonowanie całego państwowego systemu.

Za główne zadanie państwa uchodzi, już od starożytności, zapewnienie szczęścia ludziom (obywatelom państwa, członkom wspólnoty państwowej). Arystoteles pisze przecieź, że: „Celem państwa jest [...] życie szczęśliwe, a reszta to środki do tego celu wiodące”¹⁶, nadto ten wielki myśliciel wskazuje: „Skoro widzimy, że każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra (wszyscy bowiem w każdym działaniu powodują się tym, co im się dobrem wydaje), to jasną jest rzeczą, że wprawdzie wszystkie [wspólnoty] dążą do pewnego dobra, lecz przede wszystkich czyni to najprzedniejsza ze wszystkich, która ma najważniejsze ze wszystkich zadanie i wszystkie inne obejmuje. Jest nią państwo i wspólnota państwowa”¹⁷.

Współczesne państwa sprawują wiele funkcji. Można do nich zaliczyć:

- według Stanisława Ehrlicha funkcje: zewnętrzną, wewnętrzną, społeczno-gospodarczą i kulturalną¹⁸;
- według Waldemara Kitlera funkcje: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, kulturalno-wychowawczą¹⁹;

¹⁵ B. Karolczak-Biernacka, *Studia nad zachowaniem się sportowca w sytuacji trudnej*, SiT, Warszawa 1986, s. 14.

¹⁶ Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2012, s. 89.

¹⁷ Ibidem, s. 25.

¹⁸ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1979, s. 67–68.

¹⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, MON, Warszawa 2011, s. 75.

- według Bernarda Wiśniewskiego funkcje: zewnętrzną, wewnętrzną, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz gospodarsko-organizatorską i innowacyjną²⁰.

Z funkcjami państwa wiąże się bezpieczeństwo państwa, natomiast z funkcjami zewnętrzną i wewnętrzną wiąże się bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Bezpieczeństwo państwa w przypadku państwa narodowego nosi miano bezpieczeństwa narodowego. Jest ono wówczas definiowane:

- jako perseweracja, czyli „stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego państwa do skali zagrożeń”²¹.
- jako permutacja, czyli „proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolny od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie”²².

Bezpieczeństwo państwa jest dziełem, treścią lub efektem działania złożonego (spłotów działań, działalności), działania zbiorowego (różnych powiązanych ze sobą podmiotów systemu bezpieczeństwa), działania zorganizowanego (w ramach którego można wyróżnić etap preparacji działania, realizacji planu i kontroli wykonania). Bezpieczeństwo państwa jako perseweracja lub permutacja jest efektem działania systemowego.

Pojęcie systemu i idea działań systemowych

Koncepcję systemu wprowadził do nauki Ludwig von Bertalanffy. Dostrzegł on, że odnosząc się do badanych zespołów elementów, można stosować kryteria nie tylko oparte na ich liczbie czy gatunku, ale również oparte na relacjach zachodzących pomiędzy badanymi elementami²³.

To ostatnie kryterium jest kryterium systemowym. Nazwa „system” oznacza:

- „układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość”²⁴;
- „skoordynowany układ elementów”²⁵;
- „skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych”²⁶;
- „elementy (przynajmniej dwa) powiązane ze sobą relacjami i tworzące całość jakościowo różną od sumy elementów”²⁷;

²⁰ B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, WSPoI, Szczytno 2014, s. 134.

²¹ T. Haduch et al., *Leksykon pojęć z zakresu wiedzy obywatelskiej dla żołnierzy*, MON, Warszawa 2005, s. 15.

²² W. Kitler, op. cit., s. 31.

²³ L. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984, s. 85.

²⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/>, dostęp: 1.06.2021 r.

²⁵ *Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego*, <https://sjp.pwn.pl/>, dostęp: 1.06.2021 r.

²⁶ *Słownik języka polskiego*, tom 3, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1982, s. 387.

²⁷ T. Pszczołowski, op. cit., s. 237.

- „zbiór elementów, mający określoną strukturę, tworzący całość o innych cechach niż cechy elementów”²⁸;
- „każdy złożony obiekt wyróżniony z badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań między nimi”²⁹.

Każdy system można rozpatrywać ze względu na jego złożoność i wielkość. Ze względu na złożoność rozróżnia się:

- systemy proste,
- systemy złożone.

Ze względu na wielkość rozróżnia się:

- systemy małe (złożone jedynie z niepodzielnych obiektów elementarnych);
- systemy średnie (złożone z niepodzielnych obiektów elementarnych i co najmniej jednego systemu małego);
- systemy wielkie (złożone jedynie z systemów).

Bezpieczeństwo państwa jest efektem działania systemowego, gdyż jest skutkiem zamierzonego i skoordynowanego działania elementów systemu tego państwa. System bezpieczeństwa państwa może być różnie rozumiany. Według *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.* system bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) obejmuje „siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)”³⁰. W tego rodzaju systemie elementy są niejednorodne (jest inna natura sił, inna środków, a jeszcze inna zasobów) i bardziej przypominają agregat („całość powstała przez złączenie niejednorodnych części”³¹) niż system.

Bernard Wiśniewski proponuje, by na system bezpieczeństwa państwa patrzeć przez pryzmat jednorodności jego składowych elementów. Według tego badacza system bezpieczeństwa państwa w ujęciu podmiotowym to „ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych”³². Działania systemu bezpieczeństwa państwa posiadają w głównej mierze charakter administracji publicznej, rozumianej – za Janem Bociem – jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”³³.

Działania systemowe mają charakter działań zespołowych i kierują się prawidłami przynależnymi owym zespołom. Nazwa „zespół” oznacza tu:

- całość zorganizowaną z rzeczy będących jej elementami³⁴;
- grupę ludzi wspólnie pracujących lub robiących coś w jakiejś dziedzinie³⁵.

²⁸ Ibidem.

²⁹ P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, MON, Warszawa 1983, s. 27.

³⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014, s. 13.

³¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/>, dostęp: 1.06.2021 r.

³² B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa...*, s. 122.

³³ J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997, s. 14.

³⁴ T. Pszczołowski, op. cit., s. 296.

³⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/>, dostęp: 1.06.2021 r.

W prakseologii zespół ludzi nosi miano kolektywu, będącego całością złożoną z wielu współdziałających ze sobą osób, natomiast zespół wyposażony w aparaturę (urządzenia) nosi miano instytucji.

Podobnie jak w przypadku zespołów działaniom systemowym muszą towarzyszyć czynniki zwartości rzeczy zorganizowanej:

- łączność,
- współdziałanie,
- człon naczelnie uzależniający,
- więzi i sprzężenia organizacyjne.

Za Janem Zieleniewskim łączność można określić jako możliwość oddziaływania jednokierunkowego lub wzajemnego. Podstawą łączności jest komunikacja przyjmująca formę porozumiewania się³⁶.

Współdziałanie to inaczej kooperacja pozytywna (w odróżnieniu od kooperacji negatywnej noszącej również miano walki czy też rywalizacji). Tadeusz Kotarbiński o takim współdziałaniu pisze, że „Wtedy dopiero dwie osoby ze sobą współdziałają, kiedy sobie umyślnie pomagają...”³⁷. Współdziałanie według Tadeusza Pszczołowskiego to:

- „kooperacja pozytywna”;
- działanie wielopodmiotowe, którego uczestnicy wzajemnie sobie pomagają”³⁸.

O współdziałaniu Jan Zieleniewski pisze, że „to w istocie rzeczy nic innego jak działanie zmierzające do realizacji celów tożsamych lub zgodnych”³⁹.

Człon naczelnie uzależniający jest tym elementem kierowniczym systemu, uzależniającym od siebie inne, podległe sobie elementy całości. Człon naczelnie uzależniający odpowiada za koordynację, synchronizację działania zbiorowego oraz kierownictwo. Koordynacja to „uzgodnienie wzajemnego działania, zharmonizowanie, ujednoczenie”⁴⁰. Bernard Wiśniewski pisze: „O koordynacji, na gruncie teorii organizacji, można mówić jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników składających się na zorganizowane współdziałanie [...] Koordynacja to harmonia (zgodność panująca) między wszystkimi czynnościami powodująca łatwość funkcjonowania i powodzenia organizacji, a w szczególności służąca do tego, by:

- nadawać elementom materialnym i społecznym takie rozmiary w zakresie każdej funkcji, aby organizacja mogła sprawnie i oszczędnie spełniać swoje zadania;
- liczyć się ze zobowiązaniami i konsekwencjami przy każdej czynności;
- dostosować wydatki i rozmiary do zasobów;
- przystosować środki do celu; podporządkować rzeczy drugorzędne głównym”⁴¹.

Podstawą koordynacji jest wymiana informacji, służąca integracji i synchronizacji postępowania w działaniach zbiorowych oraz pozwalająca uniknąć wzajemnych zakłóceń w trakcie planowanych przedsięwzięć wielopodmiotowych⁴². Synchronizacja to „zgranie

³⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1972, s. 115.

³⁷ T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa 1972, s. 29.

³⁸ T. Pszczołowski, op. cit., s. 273.

³⁹ J. Zieleniewski, op. cit., s. 118.

⁴⁰ *Słownik języka polskiego*, tom 1, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1982, s. 1007.

⁴¹ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa...*, s. 303–304.

⁴² A. Czupryński, *Istota koordynacji, synchronizacji i współdziałania [w:] Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych*, tom II, AM, Toruń 2017, s.23.

w czasie dwóch lub więcej zjawisk, procesów, czynności, mające na celu osiągnięcie ich jednocześnie”⁴³. Jest ona istotnym elementem koordynacji. Andrzej Czupryński pisze o niej jako o „wymogu rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw wymagającym „zgrania w procesie planowania użycia sił, środków i odpowiednich metod działania, by optymalnie je wykorzystać do osiągnięcia celu [...] Synchronizacja zachodzi w umyśle organizatora działań jako swoista antycypacja przebiegu przyszłych dzieł złożonych”⁴⁴. „Kierownictwo” to czynność kierowania⁴⁵ będąca „procesem oddziaływania na ludzi, którego istotą jest spowodowanie, aby ich zachowanie było zgodne z oczekiwaniami osoby oddziałującej”⁴⁶.

W Polsce członem naczelnie uzależniającym systemu bezpieczeństwa państwa jest Rada Ministrów, która – działając na mocy i w granicach prawa – zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz jego bezpieczeństwo wewnętrzne⁴⁷.

Nie może być rzeczy zorganizowanej bez więzi i sprzężenia zwrotnego. Jan Zieleniewski pisze o nich: „na zwartość wewnętrzną rzeczy zorganizowanych, w szczególności zaś zwartość zespołów ludzkich (a w pewnej mierze także na stopień ich zorganizowania i wielkość występującego w nich efektu organizacyjnego wpływa ostatecznie liczba, rodzaje i moc więzi organizacyjnych i odpowiadających im sprzężeń”⁴⁸. Więzy mogą mieć różny charakter. W rzeczy zorganizowanej można wskazać więzi: przynależności do grupy, służbowe, funkcjonalne, informacyjne itp.

Właściwie zorganizowane działania systemowe nie tylko przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa państwa, lecz również przynoszą skutek dodatkowy w postaci efektu synergii. Synergia polega na takim zestawieniu „dwóch lub więcej elementów, by ich oddziaływanie (w przypadku podmiotów działania) dawało skutek większy niż suma skutków wywołanych przez każdy z elementów oddzielnie”⁴⁹. Pojęcie efektu synergii jest nadrzędne wobec efektu organizacyjnego i efektu facylitacyjnego. Efekt organizacyjny jest skutkiem działania zespołowego opartego między innymi na:

- podziale zadań,
- rozliczaniu za wykonanie zadania,
- specjalizacji.

Właściwie zorganizowane działania systemowe (zespołowe) zapobiegają pojawieniu się efektu próżniactwa społecznego przekładającego się na zmniejszenie efektywności działania.

W działaniach systemowych (zespołowych) może zaistnieć efekt facylitacji polegający na tym, że obecność innych członków zespołu wpływa na poprawę efektywności działania jednostki.

⁴³ *Słownik języka polskiego*, tom 1..., s. 363.

⁴⁴ A. Czupryński, *Istota koordynacji...*, s. 17.

⁴⁵ T. Pszczołowski, op. cit., s. 96.

⁴⁶ M. Kraczlą, *Osobowościowe uwarunkowania przywództwa. Menadżerowie a specjaliści*, WSB, Dąbrowa Górnicza 2013, s. 33.

⁴⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁸ J. Zieleniewski, op. cit., s. 119–120.

⁴⁹ T. Pszczołowski, op. cit., s. 236.

Podsumowanie

Państwo jako wytwór kulturowy człowieka jest organizacją, która w najlepszym stopniu przyczynia się zarówno do zapewnienia bezpieczeństwa sobie, jak i swym obywatelom. Państwo przejawia aktywność na rzecz bezpieczeństwa poprzez powiązane ze sobą i współdziałające podmioty funkcjonujące w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Z tego też względu należy uznać, że bezpieczeństwo państwa jest efektem działań nie tylko złożonych, zbiorowych i zorganizowanych, lecz również działań systemowych (wykonywanych przez system).

Działania systemowe powinny opierać się na ogólnych zasadach sprawnego działania (zapewnienie skuteczności, ekonomiczności i korzystności), ale dodatkowo powinny uwzględniać te czynniki, które towarzyszą rzeczy zorganizowanej. Do tych czynników zaliczono tu:

- łączność,
- współdziałanie,
- człon naczelnie uzależniający,
- więzi i sprzężenia organizacyjne.

Bez właściwej zwartości systemu nie można liczyć na uzyskanie efektu synergii w zabiegach dążących do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Dążąc do najsprawniejszego uzyskania efektu bezpieczeństwa państwa, system bezpieczeństwa państwa powinien działać według zasad przynależnych zespołowi.

Bibliografia

- Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2012.
- Bertalanffy L. von, *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984.
- Boć J., *Pojęcie administracji [w:] Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997.
- Czupryński A., *Istota koordynacji, synchronizacji i współdziałania [w:] Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych*, tom II, AM, Toruń 2017.
- Czupryński A., *Kryteria dyscypliny naukowej [w:] Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, red. A. Czupryński A., B. Wiśniewski, J. Zboina, CNBOP-PIB, Józefów 2017.
- Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1979.
- Gwardyński R., *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji w sferze utrzymywania bezpieczeństwa publicznego*, AWSB, Dąbrowa Górnicza 2021.
- Haduch T. et al., *Leksykon pojęć z zakresu wiedzy obywatelskiej dla żołnierzy*, MON, Warszawa 2005.
- Karolczak-Biernacka B., *Studia nad zachowaniem się sportowca w sytuacji trudnej*, SiT, Warszawa 1986.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, MON, Warszawa 2011.
- Kocowski T., *Potrzeby człowieka: koncepcja systemowa*, Politechnika Wrocławska, Wrocław 1982.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa 1972.
- Kotarbiński T., *Analiza i konstrukcja pojęć podmiotu działającego i kultury. Aneksy [w:] Traktat o dobrej robocie*, Wydanie siódme, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wydanie pierwsze, UŁ, Łódź 2019.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Kraczla M., *Osobowościowe uwarunkowania przywództwa. Menadżerowie a specjaliści*, WSB, Dąbrowa Górnicza 2013.
- Malinowski B., *Jednostka, społeczność, kultura*, PWN, Warszawa 2000.
- Malinowski B., *Kultura i jej przemiany*, PWN, Warszawa 2000.
- Malinowski B., *Szkice z teorii kultury*, KiW, Warszawa 1958.
- Malinowski B., *Wolność i cywilizacja*, PWN, Warszawa 2001.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Reousseau J.J., *Umowa społeczna*, Wyd. Marek Derewiecki, Kęty 2009.
- Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów*, MON, Warszawa 1983.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl>
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl>
- Słownik języka polskiego*, tom 1, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1982.
- Słownik języka polskiego*, tom 3, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1982.
- Stańczyk J., *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*, FNCE, Poznań 2017.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014.
- Wiśniewski B., *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, WSPol, Szczytno 2014.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol, Szczytno 2013.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1972.

SUMMARY

Robert Gwardyński

State security as a result of systemic action

The state is an organization that functions in a systemic way. It is the function of the state to ensure its security. It is ensured by collective actions of the constituent elements of the state. The main elements of the state ensuring its security are public administration entities. It is they who, as part of efficient collective actions, create conditions for the undisturbed development of the state organization.

Key words: state security, security system, efficiency, praxeology.

Data wpływu artykułu: 26.08.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 17.09.2021 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4465

Marcin Hibner

Polska Grupa Górnicza
e-mail: m.hibner@interia.pl

Kultura bezpieczeństwa wśród pracowników kopalni

STRESZCZENIE

Artykuł omawia wyniki badań poziomu kultury bezpieczeństwa przeprowadzonego w formie kwestionariusza ankietowego w pięciu różnych grupach pracowniczych podziemnego zakładu górniczego wydobywającego węgiel kamienny. Ankieta obejmowała dziewięć grup tematycznych, w których każda zawierała pięć pytań. Korzystając z metody skali Likierta, dokonano oceny klimatu bezpieczeństwa w przedsiębiorstwie.

Słowa kluczowe: kultura bezpieczeństwa, bezpieczeństwo i higiena pracy, zakład górniczy.

Wstęp

Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą w hierarchii potrzeb człowieka, natomiast zapewnienie bezpieczeństwa i higieny pracy jest podstawowym prawem człowieka w środowisku pracy. Bezpieczeństwo pracy buduje się poprzez wypadkową trzech zasadniczych czynników, którymi są: uregulowania prawno-administracyjne, uwarunkowania psychospołeczne pracowników, uwarunkowania techniczne maszyn i urządzeń.

Obserwowaną w ostatnich latach poprawę warunków pracy widać na przykładzie ciągle zmniejszającej się liczby wypadków przy pracy, a także ciężkości tych wypadków. Dlatego też zasady bezpiecznej pracy w coraz większym stopniu są wprowadzane do codziennej praktyki. Znaczący postęp odnotować należy w zakresie budowy i zasad eksploatacji nowoczesnych maszyn i urządzeń, które stosuje się w procesach pracy. Wdrażane w przedsiębiorstwach zintegrowane systemy jakości, w tym szczególnie zarządzania jakością bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ryzykiem zawodowym udoskonalają funkcjonowanie zakładów w zakresie zasad prawno-administracyjnych. Kształtowane wymagania psychospołeczne w odniesieniu między innymi do stażu pracy, przygotowania zawodowego, sprawności fizycznej w równej mierze wpływają na poprawę bezpieczeństwa pracy.

W miejscach, w których w znacznym stopniu wykorzystano proste metody poprawy warunków pracy, organizacje poszukują dodatkowych elementów, które jednoznacznie nie są zdefiniowane, a mogą znacząco wpłynąć na bezpieczeństwo pracy. Do takich obszarów można zaliczyć odpowiednią kulturę pracy, poczucie odpowiedzialności osobistej, rodzinnej, społecznej.

Niniejszy artykuł podejmuje próbę oceny zróżnicowania kultury bezpieczeństwa wśród różnych grup pracowników zakładu górniczego.

Kryteria oceny parametrów kultury bezpieczeństwa

Unijna polityka społeczna zakłada, że bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy będzie jednym z najważniejszych obszarów, w ramach którego organizacje będą zobligowane do ciągłej poprawy warunków pracy. Unia Europejska w tym zakresie uchwaliła wiele aktów prawnych do których nawiązują ministerialne rozporządzenia¹, aż do uchwalenia dyrektywy ramowej 89/391/EWG² w sprawie wprowadzenia środków w celu zwiększenia bezpieczeństwa i warunków pracy, poprawy zdrowia pracowników podczas pracy. Pracodawca jest zobowiązany w ramach dyrektywy do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładzie pracy. Obowiązek ten powinien być realizowany za pomocą wyspecjalizowanej służby bhp oraz lekarza sprawującego opiekę zdrowotną nad podległymi pracownikami.

Osoby zatrudnione w zakładzie pracy powinny aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu klimatu pracy w zakresie bezpieczeństwa warunków pracy. Pracodawca musi zwiększać poziom wiedzy oraz wpływać na kulturę bezpieczeństwa poprzez prowadzenie organów doradczych lub przedstawicielskich. Wymienić należy tutaj związki zawodowe, komisję ds. bhp oraz społecznych inspektorów pracy. Ten ostatni organ posiada ogromny zakres możliwego działania, jak i funkcji kontrolno-nadzorczych w zakresie przestrzegania przez pracodawcę obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w sposób szczególnie musi być wykorzystywany przez pracowników. Zobligowani do podejmowania skutecznych działań pracodawcy i pracownicy powinni dążyć do poprawy warunków pracy.

Problem kultury bezpieczeństwa w świadomości społecznej zagościł od lat 90. XX wieku. Opracowano wtedy szereg różnych definicji³ tego pojęcia oraz nakreślono zakres problemów przynależnych do tego tematu.

W tym czasie opracowano modele opisujące kulturę bezpieczeństwa. Na szczególną uwagę zasługują modele, które wyróżniają trzy poziomy kultury bezpieczeństwa, a zostały opracowane przez E. Scheina oraz D. Coopera.

Model Scheina⁴ na najniższym poziomie umieszcza podstawowe założenia funkcjonowania organizacji. Poziom wyższy określony jest przez normy i wartości, najwyższy zdefiniowany jest przez symbole i artefakty, które powinny być zrealizowane przez tablice informacyjne, programy medialne oraz hasła na temat bhp.

¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. 2003 nr. 169, poz. 1650 z późn. zm.).

² Dyrektywa 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (tzw. dyrektywa ramowa).

³ J. Ejdyś, *Kształtowanie kultury bezpieczeństwa i higieny pracy w organizacji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2000; R. Gordon, B. Kirwan, E. Perrin, *Measuring Safety Culture in a Research and Development Centre: A Comparison of Two Methods in the Air Traffic Management Domain*, „Safety Science” 2007; T. Lis, K. Nowacki, *Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy w zakładzie przemysłowym*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2006.

⁴ E. H. Schein, *The Corporate Culture Survival Guide*, New and Revised Edition, August 2009, Jossey-Bass; E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 4th edition, September 2010, Jossey-Bass.

Drugi wymieniony model opracowany przez Coopera⁵ jako jądro kultury bezpieczeństwa wymienia system zarządzania bhp, który powinien zostać przyjęty i wdrożony w przedsiębiorstwie. Następny poziom zawiera wartości i normy bhp stosowane w organizacji, które w całości wynikają z wprowadzenia poziomu pierwszego. Składowe z poziomu I i II powinny generować nawyki bezpiecznej pracy. Przyjmując, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy kulturą bezpieczeństwa a bezpiecznym zachowaniem, należy stwierdzić, że podwyższając poziom kultury bezpieczeństwa, skutecznie wpływamy na obniżenie wypadkowości w przedsiębiorstwie. Jednak aby skutecznie podwyższać poziom kultury bezpieczeństwa, należy dokonać dokładnej diagnozy zróżnicowanych parametrów tej kultury, uwzględniając cechy charakterologiczne poszczególnych grup pracowników. Przygotowany kwestionariusz ankietowy obejmował elementy kultury bezpieczeństwa⁶:

- ogólna wiedza na temat bezpieczeństwa pracy w kopalni,
- postawa wynikająca z wyznawanych wartości, poglądów i przekonań w odniesieniu do zasad bezpieczeństwa,
- komunikacja w zakresie bhp pomiędzy pracownikami i ich przełożonymi oraz pracownikami służb bhp,
- osobiste motywacje do bezpiecznych zachowań w procesie pracy,
- osobiste poczucie wpływu na bezpieczeństwo pracy,
- stosunek do pracowników i działalności służb bhp,
- stosunek bezpośrednich przełożonych do przestrzegania zasad bezpieczeństwa,
- odbiór i przestrzeganie zasad bhp przekazywanych w ramach szkoleń bhp,
- odporność na stres.

W każdej z grup problemowych, których wyróżniono dziewięć, zadano pracownikom pięć pytań. Oceny wyników dokonano za pomocą wielostopniowej skali diagnozującej poziom akceptacji – skala Likerta⁷.

Osoby ankietowane dla każdego pytania miały do wyboru pięć odpowiedzi zawierających się w zakresie od „zdecydowanie zgadzam się” do „zdecydowanie nie zgadzam się”.

Badania ankietowe

W wybranej kopalni węgla kamiennego w grupach pracowniczych przeprowadzono badanie ankietowe podejmujące próbę oceny parametrów kultury bezpieczeństwa. Pracownicy wypełniali ankietę, na którą składało się 45 pytań skierowanych bezpośrednio do nich. Wypełnienie kwestionariusza było dobrowolne oraz anonimowe, a proces wypełniania wraz z wyjaśnieniem, jak uzupełnić arkusz, nie przekraczał 20 min. Wyniki przeprowadzonej ankiety dla następujących grup pracowniczych:

- oddziały górnicze,
- oddziały mechaniczne,
- oddziały elektryczne,

⁵ D. Cooper, *Improving Safety Culture. A practical Guide*, Wiley, 1998.

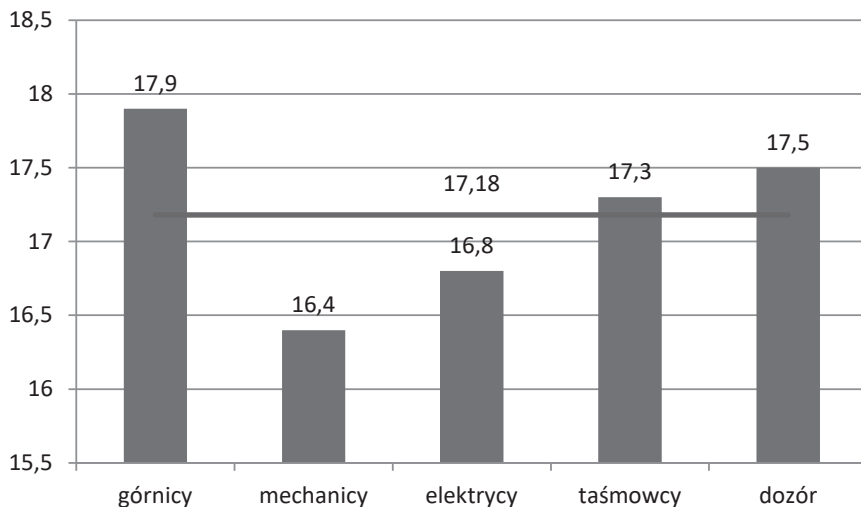
⁶ I. Gabryelewicz, E. Kowal, A. Kowal, *Kultura bezpieczeństwa – wartością współczesnego człowieka* [w:] *Wybrane kierunki badań ergonomicznych w 2014 roku*, red. J. Charytonowicz, Wyd. PTE, Wrocław 2014.

⁷ R. Likert, *Technique for the Measurement of Attitudes*, „Archives of Psychology” 1932, nr 140, 55.

- oddziały taśmowe,
- przełożeni (dozór),

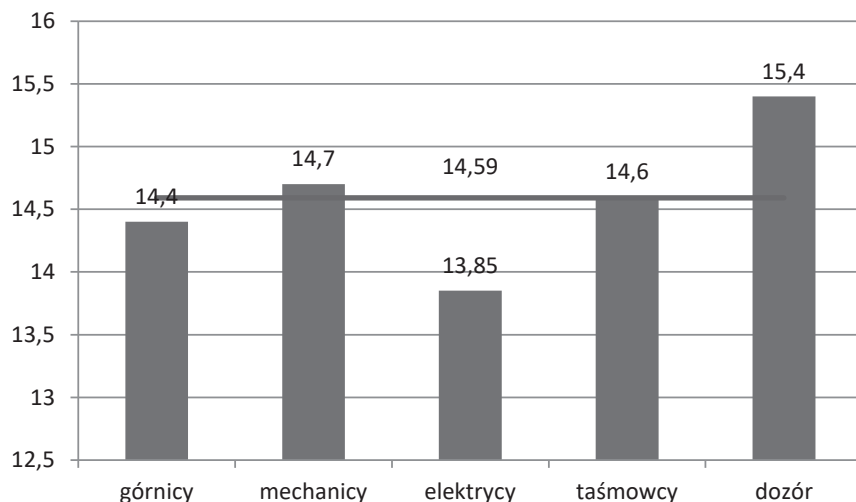
omówiono na rysunkach 1–9. Maksymalna liczba punktów w samocenie wynosiła 20 według przyjętej skali ocen. Każda grupa pracownicza liczyła 15 osób. Badania przeprowadzano w okresie od stycznia do maja 2021 roku.

Pierwsza grupa problemowa dotyczyła pytań z zakresu wiedzy na temat bezpieczeństwa pracy w kopalni. Na podstawie badania najmniejszą wiedzą – poniżej średniej – wykazują się elektrycy oraz mechanicy (rys. 1). Pozostałe grupy oceniają stan swojej wiedzy na temat bezpieczeństwa powyżej średniej (17,18 pkt). W samoocenie najlepiej ocenia się grupa górników.



Rys. 1. Zakres wiedzy na temat bezpieczeństwa pracy w kopalni

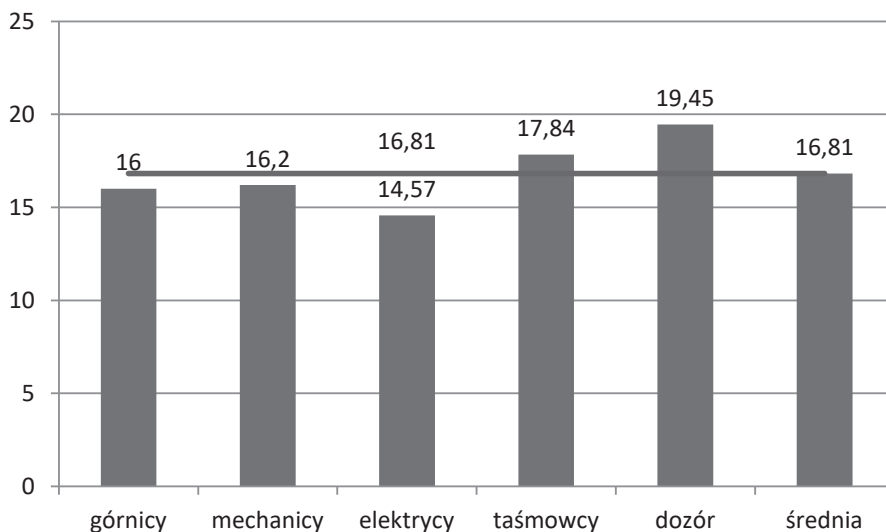
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Postawy wobec zasad bhp w odniesieniu do wyznawanych wartości, poglądów i przekonań

Źródło: opracowanie własne.

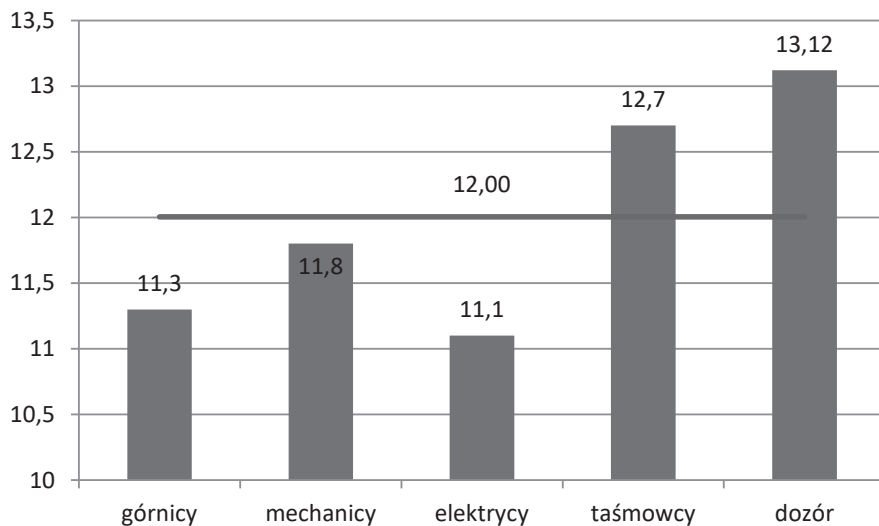
Trzecia grupa pytań ankietowych zawierała zagadnienie poziomu kultury bezpieczeństwa w odniesieniu do komunikacji w zakresie bhp pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Wyniki przedstawiono na rys. 3. Wyniki dla poszczególnych grup napawają optymizmem, ponieważ świadczą o dobrej komunikacji pomiędzy dwiema różnymi grupami osób. Średnia samoocena jest na poziomie 16,8 punktów. Najmniejszy problem z komunikacją występuje w grupie pracowników dozoru (ponad 19,4 pkt). Górnicy wskazują siebie jako grupę, która ma największe problemy w komunikacji w obszarze bhp z pracodawcą.



Rys. 3. Poziom kultury bezpieczeństwa w odniesieniu do komunikacji w zakresie bhp pomiędzy pracownikiem a pracodawcą

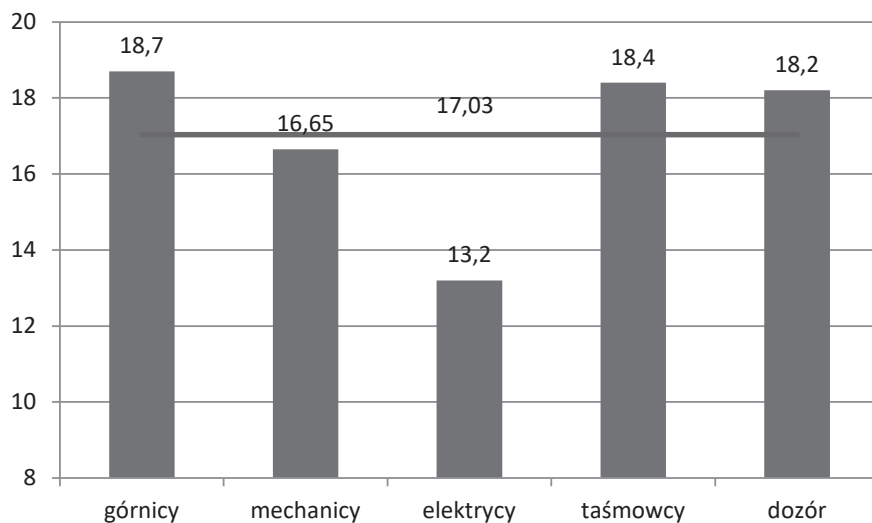
Źródło: opracowanie własne.

Ankieta podejmowała także ocenę służb bhp przez pracowników. Wyniki przedstawiono na rys. nr 4. Ponad średnią wybijają się grupa taśmowców i dozoru. Ocena elementów kultury bezpieczeństwa w zakresie działania służb bhp jest jednocześnie najniższą ze wszystkich, średnia nie przekracza 12 pkt.



Rys. 4. Stosunek pracowników do służb bhp

Źródło: opracowanie własne.

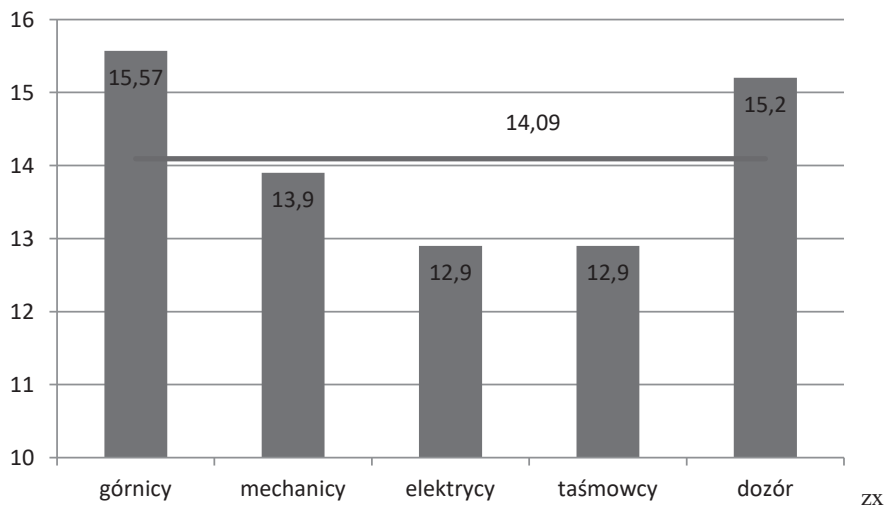


Rys. 5. Ocena osobistego poczucia wpływu na bezpieczeństwo pracy

Źródło: opracowanie własne.

W segmencie piątym oceniano odczucie wpływu pracowników na bezpieczeństwo pracy. Ankietowani – niezależnie od badanej grupy – wysoko oceniają swój wpływ na bezpieczeństwo pracy (rys. 5). Średnia wynosi 17,03 pkt. Tradycyjnie grupą o najniższej samoocenie są elektrycy, których ocena odbiega od średniej o blisko 4 pkt.

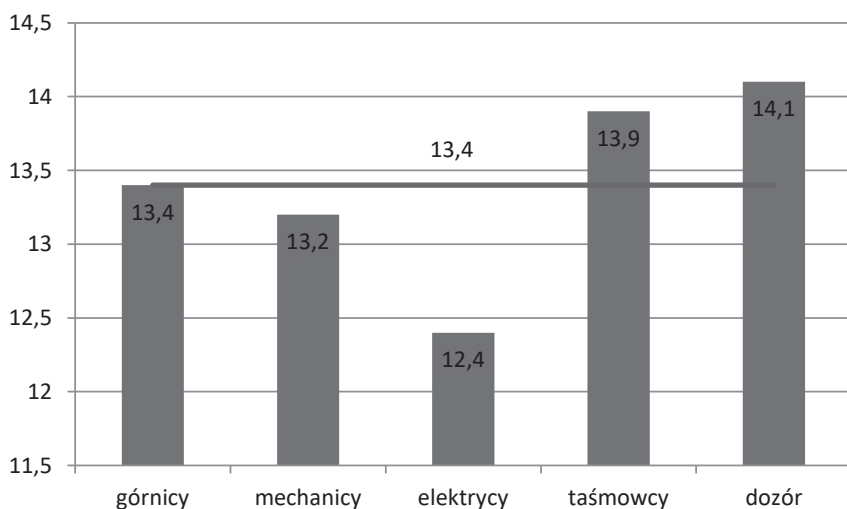
W oczach badanych grup pracowników kwestia stosunku przełożonych do bezpieczeństwa pracy (rys. 6) o średniej wartości 14,09 pkt plasuje się w połowie stawki. Najwyższą ocenę otrzymała grupa „górników”, o 1,5 pkt powyżej średniej. Grupy z najniższymi ocenami to elektrycy i taśmowcy.



Rys. 6. Stosunek przełożonych do bezpieczeństwa pracy

Źródło: opracowanie własne.

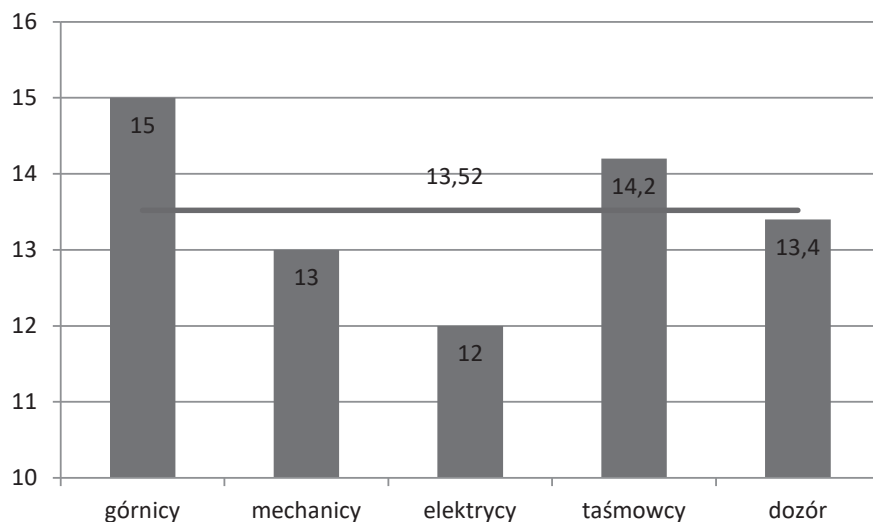
Kolejny segment pytań dotyczył poziomu szkoleń pracowników z zakresu bhp i przekazywania zasad związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. Pracownicy nisko oceniają poziom tych zajęć, średnia na poziomie 13,4 punktów (rys. 7). Jest to najgorszy średni wynik ze wszystkich grup tematycznych. Tradycyjnie najniżej szkolenia oceniają pracownicy z grupy „elektryków” – 12,4 pkt, najwyższej dozór – powyżej 14 punktów przy 20-punktowej skali.



Rys. 7. Odbiór i przestrzeganie zasad bhp przekazywanych w ramach szkoleń bhp

Źródło: opracowanie własne.

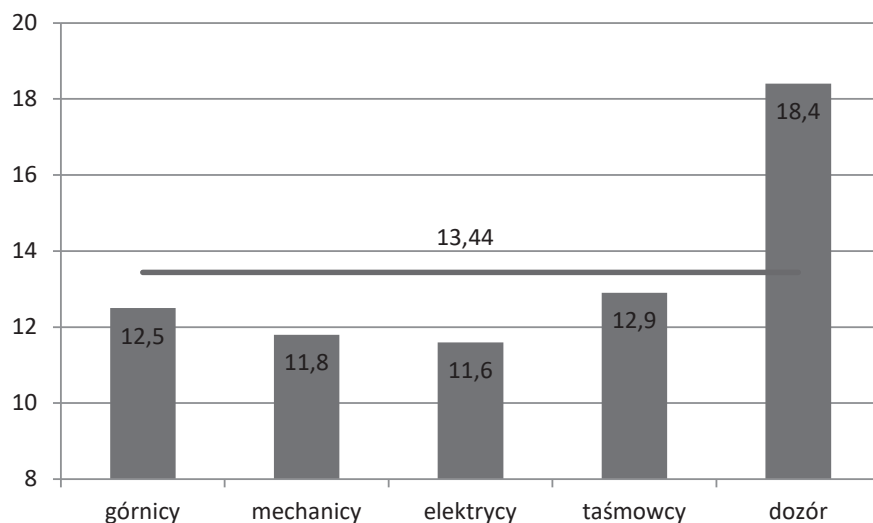
Przedostatnia grupa pytań dotyczyła odporności na stres. Subiektywna ocena pracowników jest niska i niezbyt zróżnicowana. Średnia to 13,5 pkt (rys. 8). Pracownicy grupy „górnicy” wykazują najwyższą samoocенę w ocenie odporności na stres. Po przeciwnej stronie znajdują się pracownicy z grupy „elektrycy” – 1,5 punktu poniżej średniej.



Rys. 8. Odporność na stres

Źródło: opracowanie własne.

W ostatniej grupie problemowej zawierającej zagadnienie motywacji do bezpiecznych zachowań w procesie pracy występuje największa różnica między „najlepszą” a „najgorszą” grupą pracowniczą. Grupa dozoru w udzielanych odpowiedziach stwierdza, że posiada dużą motywację, aby kreować pozytywne i bezpieczne zachowania w procesie pracy. Grupą o najmniejszej motywacji są elektrycy, co stanowi różnicę 7 pkt w stosunku do osób dozoru. Z ryc. 9 możemy także zaobserwować, że pozostali pracownicy są również poniżej średniej, co świadczy, że pracodawca nie wypracował dobrych praktyk motywacyjnych.



Rys. 9. Motywacja zachowań bezpiecznych w procesie pracy

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza poziomu kultury bezpieczeństwa za pomocą kwestionariusza ankietowego w odniesieniu do dziewięciu grup tej kultury wskazuje jednoznacznie na duże zróżnicowanie w zależności od badanej grupy pracowników. Jednocześnie można postawić wniosek, że ogólny poziom bezpieczeństwa nie jest zbyt wysoki, o czym świadczą średnie dla poszczególnych grup tematycznych. Dlatego też zasadnym jest podjęcie stosownych działań mających na celu podniesienie poziomu kultury bezpieczeństwa. Duże rezerwy, które można w tym zakresie uruchomić, pozwolą na zwiększenie bezpieczeństwa pracy, a tym samym na zmniejszenie wypadkowości i wagi następstw tych zdarzeń. Znaczące zróżnicowanie w poziomie kultury bezpieczeństwa pomiędzy pięcioma wyodrębnionymi grupami pozwala postawić wniosek, że działania podjęte w przyszłości przez pracodawcę powinny być inne dla każdej grupy. Metody i formy działania powinny odpowiednio zostać dostosowane, aby w sposób jak najlepszy wyzwolić w pracownikach chęć uczestnictwa w kształtowaniu klimatu pracy w zakresie bezpieczeństwa warunków pracy. Prowadzone szkolenia bhp, dobór kadr oraz działania motywacyjne muszą uwzględniać specyfikę poszczególnych grup oraz ich profile psychofizyczne i społeczne.

Bibliografia

- Cooper D., *Improving Safety Culture. A practical Guide*, Wiley, 1998.
- Dyrektywa 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (tzw. dyrektywa ramowa).
- Ejdys J., *Kształtowanie kultury bezpieczeństwa i higieny pracy w organizacji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2000.
- Gabryelewicz I., Kowal E., Kowal A., *Kultura bezpieczeństwa – wartości współczesnego człowieka* [w:] *Wybrane kierunki badań ergonomicznych w 2014 roku*, red. J. Charytonowicz, Wyd. PTE, Wrocław 2014.
- Gordon R., Kirwan B., Perrin E., *Measuring Safety Culture in a Research and Development Centre: A Comparison of Two Methods in the Air Traffic Management Domain*, „Safety Science” 2007.
- Likert R., *A Technique for the Measurement of Attitudes*, „Archives of Psychology” 1932, nr 140, 55.
- Lis T., Nowacki K., *Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy w zakładzie przemysłowym*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2006.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. 2003 nr. 169, poz. 1650 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. 2004 nr 180, poz. 1860).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz.U. 2016 poz. 2067).

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. 2018 poz. 1286).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy (Dz.U. 2009, poz. 870).

Schein E.H., *Organizational Culture and Leadership. 4th edition*, September 2010, Jossey-Bass.

Schein E.H., *The Corporate Culture Survival Guide. New and Recised Edition*, August 2009, Jossey-Bass.

SUMMARY

Marcin Hibner

Safety culture among mine employees

The article discusses the results of research on the level of safety culture conducted in the form of a questionnaire survey in five different groups of employees in an underground hard coal mining plant. The survey included nine thematic groups with five questions each. Using the Likert scale method, the safety climate in the company was assessed.

Key words: safety culture, occupational health and safety, mining plant.

Data wpływu artykułu: 29.08.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 27.09.2021 r.

Zasady zamieszczania artykułów w Zeszytach Naukowych PWSZ im. Witelona w Legnicy

Procedura recenzowania artykułów naukowych

1. Do oceny każdego artykułu naukowego powołuje się dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki afiliowanej przez autora/ów publikacji, posiadających co najmniej stopień naukowy doktora i dorobek naukowy z dziedziny nauki lub dyscypliny naukowej, której dotyczy publikacja.
2. Artykuł przesyłany do recenzenta nie może zawierać danych identyfikujących autora/ów ani ich afiliacji; obowiązuje zasada nieujawniania swoich tożsamości między autorami i recenzentami.
3. Recenzja artykułu ma formę pisemną i jest sporządzona na formularzu recenzji (załącznik nr 9 lub 10).
4. Recenzja powinna zawierać jednoznaczny wniosek końcowy sformułowany przez recenzenta odpowiadającego na pytanie, czy recenzowany artykuł nadaje się do opublikowania.
5. W przypadku jednej recenzji pozytywnej i jednej negatywnej artykuł naukowy jest kierowany do trzeciego dodatkowego recenzenta i wynik tej recenzji decyduje o publikacji artykułu w Zeszytach Naukowych.
6. Autor/rzy artykułu zamieszczanego w Zeszytach Naukowych jest zobowiązany do pisemnej odpowiedzi na recenzje i przekazanie jej do Przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego za pośrednictwem Redaktora Tematycznego.
7. Autor (autorzy) publikowanego artykułu jest zobowiązany podpisać umowę z Wydawnictwem regulującą osobiste i majątkowe prawa autorskie, w której m.in. wyraża zgodę na bezpłatne opublikowanie utworu techniką drukarską, cyfrową i w wersji elektronicznej (*on-line*) oraz na jego rozpowszechnienie w sieciach informatycznych, w tym komputerowych (Internet, sieci lokalne).

Recenzent w arkuszu recenzji publikacji musi oświadczyć, na zasadzie wyboru, że:

- a) nie zna tożsamości i afiliacji Autora recenzowanej publikacji,
- b) zna tożsamość i afiliację Autora recenzowanej publikacji i Jego afiliację, ale nie występuje konflikt interesów¹.

¹ Za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo do drugiego stopnia, związki prawne, związek małżeński), relacje podległości zawodowej lub bezpośrednią współpracę naukową w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających rok przygotowania recenzji.

Instrukcja dotycząca przygotowania i struktury artykułów

1. Zapis elektroniczny (tekst w edytorze Microsoft Word) – w jednym pliku powinien znaleźć się cały tekst główny, streszczenie oraz słowa kluczowe w języku polskim i angielskim, przypisy, bibliografia, indeksy. Sporządzenie przypisów, bibliografii, indeksów oraz tłumaczenie tytułu, streszczenia i słów kluczowych na język angielski należy do obowiązków autora.
2. Tekst pracy należy pisać czcionką typu TNR 12 pkt, z odstępem między wierszami 1,5. Można stosować pogrubienie jako wyróżnienie w tekście, nie należy stosować podkreśleń liter, wyrazów i zdań oraz „twardych” spacji. Strony maszynopisu należy ponumerować.
3. Jeśli w pracy znajdują się jakiegokolwiek zapożyczenia (cudze treści lub cudzy materiał ilustracyjny), autor/rzy publikacji jest zobowiązany bezwzględnie podać źródło, a w niektórych przypadkach uzyskać pisemną zgodę posiadacza praw autorskich. Za naruszenie praw autorskich osób trzecich wszelkie konsekwencje prawne, osobiste i finansowe ponosi autor.
4. Tabele, rysunki i fotografie powinny być zapowiedziane w tekście i zamieszczone jak najbliżej miejsca powołania się na nie.
5. Wielkość tabel, rysunków i fotografii wraz z tytułem i źródłem nie może przekraczać formatu B5 (12,5 x 18,5 cm). Tytuły tabel, rysunków i fotografii, źródło, tekst w tabelach należy pisać czcionką TNR 9 pkt z pojedynczym odstępem. Należy zachować odrębną kolejność numeracji tabel i rysunków.
6. Materiał graficzny (rysunki, wykresy, diagramy itp.) powinny być przygotowane za pomocą programów pracujących w środowisku Windows, np. Corel Draw, Excel, Photoshop itp. w formie gotowej do druku z możliwością naniesienia na nich poprawek po redakcji wydawniczej.
7. Po każdej tabeli oraz po podpisie każdego rysunku i fotografii należy podać źródło oraz zgodę posiadacza praw autorskich lub informację „opracowanie własne”, „opracowanie własne na podstawie: ...”.
8. Tabele należy podpisywać na górze (nad tabelą), natomiast rysunki – na dole (pod rysunkiem).
9. Rysunki w całej pracy winny być wykonane jedną i tą samą techniką, a napisy w obrębie wszystkich rysunków – w tym samym kroju i rozmiarze.
10. Fotografie i mikrofotografie – winny być wyraźne i kontrastowe. Linie, strzałki i inne oznaczenia na fotografiach należy umieszczać czarnym tuszem na jaśniejszych polach, a białym tuszem – na ciemniejszych polach. Napisy w obrębie wszystkich fotografii należy wykonać z zastosowaniem tego samego kroju i rozmiaru czcionki.
11. Wszelkie przekłady z języków obcych dotyczące materiałów graficznych powinny być odpowiednio przygotowane przez autora. Wydawnictwo nie weryfikuje tłumaczeń.
12. Jednostki i pisownia – obowiązuje międzynarodowy zapis układu SI, np. g dm^{-3} (a nie g/dm^3). Wszelkie nazwy obcojęzyczne należy zapisywać kursywą, a skróty bibliograficzne stosować zgodnie z aktualnym katalogiem skrótów.
13. Należy przyjąć ogólną zasadę, że w jednej publikacji (książce, monografii, Zeszytcie Naukowym) obowiązuje jeden sposób cytowania literatury, a wykaz literatury zamieszcza się na końcu publikacji.
14. Bibliografię należy zestawić w porządku alfabetycznym w następujący sposób: nazwisko autora, inicjały imion; tytuł pracy (*kursywą*); skrót bibliograficzny wydawnictwa i miejsce wydania, rok wydania, numer tomu, numer zeszytu lub czasopisma oraz numery stron poprzedzone literą s., np.:

Prace z czasopism:

Kowal J.A., *Perspektywy integracji europejskiej*, Teraźniejszość i Przyszłość 2003, nr 4, s. 34–41.

Płaskowska E., Matkowski I.K., Moszczyńska E., Kordas L., *Wpływ sposobu uprawy na zdrowotność pszenicy jarej*, Zesz. Nauk. AR Wroc., Rol., 2002, LXXXIV, nr 445, s. 207–215.

Soltan A., *Światowa Organizacja Opakowań WPO – jej cele, struktura i formy działania*, Opakowania 1999, nr 12, s. 18–21.

Książki:

Żuk B., *Biometria stosowana*, PWN, Warszawa 1989, s. 321.

Waniowski P., *Badanie cen [w:] Badania marketingowe. Podstawowe metody i obszary zastosowań*, red. K. Mazurek-Łopacińska, AE, Wrocław 2002, s. 224–231.

Mazurek K.H. (red.), *Podstawowe metody badań marketingowych*, AE, Wrocław 2005, s. 25–30.

Autor otrzymuje makietę pracy do korekty autorskiej, którą powinien wykonać w ciągu 7 dni. Zmiany w tekście wynikające z korekty autorskiej nie mogą przekraczać 3% zmian, w innym przypadku autor ponosi koszty ponownych prac redakcyjnych.

Autor publikowanej pracy zobowiązany jest podpisać autorską umowę wydawniczą i złożyć oświadczenie, że praca nie była dotąd publikowana (załącznik nr 6), a jej treść i materiał ilustracyjny nie naruszają autorskich praw osobistych lub majątkowych osób trzecich. Jeśli w pracy znajdują się jakiegokolwiek cudze treści lub cudzy materiał ilustracyjny, autor przygotowującej publikacji jest zobowiązany bezwzględnie podać źródło, a w niektórych przypadkach uzyskać pisemną zgodę posiadacza praw autorskich. Za naruszenie praw autorskich osób trzecich wszelkie konsekwencje prawne i finansowe ponosi autor.

Informacje dotyczące zasad przygotowywania publikacji do druku i zasad publikowania w Wydawnictwie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy są zamieszczane na stronie internetowej Wydawnictwa – www.wydawnictwo.pwsz.legnica.edu.pl oraz na stronie internetowej Zeszytów Naukowych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy – www.zn.pwsz.legnica.edu.pl.



WILKIELONA im.

UNIVERSYTET
WILKIELONA
W LEGNICY

