

Agnieszka Bieńczyk-Missala

ORCID 0000-0001-9456-5245

Polityka zagraniczna Polski pod presją z Zachodu i Wschodu

W 2021 r. postępowała erozja standardów demokratycznych w Polsce, co miało nieuchronny wpływ na międzynarodową pozycję państwa w Europie i stan dwustronnych relacji. Szykanowanie sędziów, próby wpływania na media, inwigilacja krytyków politycznych z wykorzystaniem szpiegującego oprogramowania Pegasus to tylko niektóre przejawy odwrotu od demokratycznego państwa prawa. Jego budowa była fundamentem zakotwiczenia Polski w strukturach europejskich i transatlantyckich po 1989 r. Tymczasem erozja dokonywała się także w sferze prawnych powiązań Polski z instytucjami europejskimi, do czego przyczyniło się orzecznictwo uwikłanego w uwarunkowania polityczne Trybunału Konstytucyjnego RP. W wątpliwość podał on kompetencje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy oraz hierarchię prawa krajowego i unijnego.

Według niezależnych rankingów demokratyzacji Polska znajdowała się w czołówce państw pod względem niedemokratycznych trendów¹. W klasyfikacji Freedom House utrzymywała pozycję demokracji częściowo skonsolidowanej², a w rankingu *The Economist* pozostawała daleko za Czechami i Słowenią, choć przed Węgrami, gdzie premier Viktor Orbán zgromadził w rękach całość władzy i prowadził otwartą politykę zbliżenia z konkurencyjnymi wobec Europy państwami autorytarnymi³. Antydemokratycznej ewolucji, której istotą zazwyczaj bywa chęć utrzymania władzy, towarzyszył brak szerszej refleksji nad palącymi problemami społecznymi: poziomem pandemicznych zgonów i kondycją służby zdrowia, zdrowotnymi konsekwencjami zanieczyszczenia środowiska oraz fatalnymi prognozami demograficznymi dotyczącymi spadku liczby ludności i rosnącego wskaźnika obciążenia demograficznego⁴.

¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*, https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_0.pdf (dostęp: 10.02.2022).

² Freedom in the World 2021 map, <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fotn&year=2021> (dostęp: 10.02.2022).

³ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021. The China Challenge*, 2022.

⁴ Analiza Statystyczna GUS, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Białystok 2021.

Problemów przybywało także w sferze międzynarodowej. Przejawiały się osłabieniem rangi instytucji i prawa międzynarodowego na rzecz koncepcji porządku opartego na strefach wpływów, do czego zmierzały przede wszystkim Rosja i Chiny. W tym kontekście narastała presja na władze RP ze strony Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, które chętnie widziałyby Polskę jako spójną część europejskich i transatlantyckich struktur. Jednocześnie za sprawą Rosji i Białorusi pojawiły się migracyjne niepokoje i wyzwania w sferze bezpieczeństwa.

Polskie władze, dokonując wyborów w polityce zagranicznej, mogły wskazywać na własne preferencje w zakresie kształtowania się stosunków w Europie i na świecie, przy czym rzadko konsultowały te wybory z partiami opozycyjnymi. Drugi rok z rzędu parlament nie miał okazji wysłuchać informacji ministra spraw zagranicznych (*exposé*) i przeprowadzić na jej temat dyskusji, a w całym 2021 r. nie odbyła się ani jedna narada konstytucyjnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁵.

W Unii Europejskiej bitwa o praworządność

W 2021 r. postępowała erozja prawnych relacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Polska podważała kompetencje instytucji europejskich, nie respektowała wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i często odmawiała konstruktywnej współpracy z Komisją Europejską.

Najważniejszy spór toczył się wokół problemu praworządności w Polsce, jednak spraw, w których Komisja Europejska dopatrywała się nieprzestrzegania przez Polskę prawa unijnego, było znacznie więcej: ochrona przyrody, hałas, penalizacja przestępstw dotyczących nienawiści oraz sieć i usługi łączności elektronicznej. Polska m.in. nie wykonała wyroku TSUE w sprawie Puszczy Białowieskiej w związku z naruszeniem dyrektyw siedliskowej i ptasiej. W czterech aglomeracjach (warszawskiej, krakowskiej, wrocławskiej i górnośląskiej) nie realizowała dyrektywy w sprawie jakości powietrza, przekraczane były tam bowiem roczne wartości poziomu dwutlenku azotu. Nie przygotowała wymaganych dyrektywą planów dotyczących ograniczenia poziomu hałasu. W wielu sprawach rząd RP po prostu nie udzielał Komisji pisemnych odpowiedzi na przesłane pytania, nie odnosząc się do stawianych zarzutów, zatem Komisja decydowała się kierować sprawę do TSUE.

UE kontynuowała procedurę z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wszczętą wobec Polski przez Komisję Europejską w 2017 r. 22 czerwca doszło do

⁵ Zob. wywiad z b. ministrem spraw zagranicznych Adamem D. Rotfeldem na temat całości kształtu polityki zagranicznej RP dla okopress.pl z 26 grudnia 2021 r., <https://oko.press/rotfeld-nie-mamy-juz-liderow-na-miare-mazowieckiego/> (dostęp: 10.02.2022).

wysłuchania Polski w Radzie Europejskiej. Nie było jednak woli politycznej zakończenia procedury i ostatecznego stwierdzenia bądź niestwierdzenia zagrożenia ciężkim naruszeniem traktatów unijnych przez Polskę. Mechanizm z art. 7 Traktatu Europejskiego okazał się nieskuteczny i był poddawany krytyce jako trudny do wykorzystania.

1 stycznia 2021 r. weszła w życie przyjęta w UE zasada warunkowości, łącząca wydatkowanie unijnych pieniędzy z przestrzeganiem zasad praworządności. Pomimo pierwotnej zgody premiera Mateusza Morawieckiego na rozporządzenie z grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, 11 marca Polska złożyła skargę do TSUE na przyjęte rozwiązanie. Argumentowała, że nie ma ono podstawy w prawie traktatowym i ingeruje w kompetencje państw⁶. Sprawa ta okazała się kluczowa dla procesu uruchomienia środków z Funduszu Odbudowy na rzecz walki z gospodarczo-społecznymi konsekwencjami pandemii COVID-19. Polska, która miała być największym beneficjentem Funduszu, po Włoszech i Hiszpanii, przesłała do Komisji Europejskiej Krajowy Plan Odbudowy w maju 2021 r., wnioskując o 36 mld euro, jednak na początku 2022 r. pozostawała w grupie kilku państw, które nie otrzymały jeszcze ani jednej transzy środków. Komisja Europejska domagała się od Polski spełnienia kilku warunków: likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, reformy systemu dyscyplinarnego w wymiarze sprawiedliwości i zapoczątkowania procesu przywracania odsuniętych sędziów do orzekania.

Władzom Polski bardziej zależało na podporządkowaniu krajowego wymiaru sprawiedliwości niż na unijnych funduszach. Prezentowały nieugiętą postawę, stosując konfrontacyjną retorykę wobec UE. W wywiadzie dla *Financial Times* premier Mateusz Morawiecki stwierdził, że Unia Europejska „przystawia Polsce pistolet do głowy”, a zablokowanie pomocy finansowej dla Polski będzie równoznaczne z rozpoczęciem „III wojny światowej”⁷. Minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro utrzymywał z kolei, że Unia Europejska prowadzi przeciwko Polsce wojnę hybrydową⁸, prezentował się jako zwolennik likwidacji Izby Dyscyplinarnej jedynie w ramach szerszej reformy sądownictwa oraz przekonywał, że w odwecie Polska powinna blokować decyzje wymagające jednomyślności w UE. Postulował nadto wypowiedzenie pakietu klimatycznego⁹.

Do wsparcia własnej retoryki rząd wykorzystywał kontrolowany przez władzę Trybunał Konstytucyjny (TK). W wyroku z 14 lipca uznał on, że

⁶ Skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE, Komunikat CIR z 11 marca 2021 r.

⁷ *Financial Times*, 25 października 2021 r.

⁸ Wywiad ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry dla Poranka Rozgłośni Katolickich, 26 sierpnia 2021 r.

⁹ Wywiad ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry dla *Rzeczpospolitej*, 9 stycznia 2022 r.

prawo UE nie zawiera podstawy prawnej do wydawania przez UE decyzji prawnych nakładających na Polskę zobowiązania w zakresie ustroju i właściwości polskich sądów¹⁰. Otworzył tym samym drogę do nieprzestrzegania wyroków TSUE. Z kolei 7 października TK wydał wyrok, w którym określił, że prawo unijne jest niezgodne z polską konstytucją w zakresie, w którym organy UE działają poza granicami kompetencji, przekazanymi jej przez RP w traktatach, i uniemożliwiają funkcjonowanie państwa polskiego jako suwerennego i demokratycznego¹¹.

Orzeczenie sprowokowało dalszą krytykę. Komisja Europejska oświadczyła, że wyrok stanowi potwierdzenie jej obaw o stan praworządności w Polsce¹². Debatę w reakcji na orzeczenie przeprowadził Parlament Europejski¹³. Wezwał Komisję do zablokowania środków unijnych dla Polski, a nawet zapowiedział złożenie skargi do TSUE na opieszałość KE. W reakcji na krytykę premier Mateusz Morawiecki tłumaczył się przywódcom państw UE w liście, w którym wyjaśniał i uzasadniał stanowisko TK, powołując się w głównej mierze na kompetencje wewnętrzne państwa¹⁴. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego spotkały się z krytyką także w Polsce. Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk uznał je za wadliwe formalnie, ignorujące stan prawny i wiedzę prawniczą oraz usiłujące legalizować ingerencję w ustrój sądów¹⁵.

O ile Komisja Europejska dość nieśpiesznie podchodziła do kwestii praworządności w Polsce, czekając na rozstrzygnięcie TSUE w sprawie skarg Polski i Węgier na ten mechanizm, o tyle zdecydowane działania wykazywał sam Trybunał, który wyrokami z 14 lipca i 27 października 2021 r. nałożył na Polskę kary finansowe za system dyscyplinowania sędziów, w tym zwłaszcza funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym¹⁶.

Ponadto 20 września wiceprezes TSUE Rosario Silca de Lapuerta zobowiązała Polskę do zapłaty okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 tys. euro

¹⁰ J. Kranz, *O nadrzędności Konstytucji RP czyli rozważania o wyższości świąt...*, 13 września 2021 r., portal: Monitor Konstytucyjny, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/19492> (dostęp: 1.02.2022).

¹¹ Dz.U. z dn. 12.10.2021 r., poz. 1852.

¹² Wystąpienie rzecznika Komisji Europejskiej Erica Mamera na konferencji prasowej, 14 lipca 2021 r.

¹³ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE (2021/2935(RSP)).

¹⁴ List premiera Mateusza Morawieckiego do unijnych przywódców, 18 października 2021 r., <https://www.gov.pl/web/premier/list-premiera-mateusza-morawieckiego-do-unijnych-przywodcow> (dostęp: 1.02.2022).

¹⁵ Uchwała nr 04/2021 Komitetu Nauk Prawnych PAN z 12 października 2021 r.

¹⁶ Zob. także: *Poland. Rule of Law Report for 2021. Submitted in Public Consultations on January 24th, 2022 by Civil Society Organisations*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 8 lutego 2022 r.

dziennie ze względu na skargę Czech w sprawie kopalni w Turowie. Był to efekt braku reakcji polskich władz na zastrzeżenia Czech dotyczące skutków funkcjonowania kopalni dla środowiska, a w dalszej mierze niezastosowania się przez Polskę do decyzji TSUE z 21 maja 2021 r. (w ramach środków tymczasowych Trybunał nakazał jej natychmiast zaprzestać wydobywania węgla brunatnego w kopalni). Polskie władze uznawały decyzję za sprzeczną z zasadami funkcjonowania UE i uchylały się od zapłaty, co doprowadziło do wysłania 19 stycznia 2022 r. przez Komisję Europejską wezwania do zapłaty kary, która na koniec stycznia 2022 r. wynosiła już 701 mln 495 zł¹⁷. Władze wydawały się lekceważąco podchodzić do nałożonych na Polskę kar, a także braku wypłat z Funduszu Odbudowy, utrzymując, że Polska „poradzi sobie bez tych pieniędzy” (np. prezes NBP Adam Glapiński, rzecznik rządu Piotr Müller, poseł Marek Suski)¹⁸.

Problemy na linii Polska – instytucje europejskie były dla władz i ich zwolenników okazją do krytyki UE. Stała się ona przysłowiowym „chłopcem do bicia”, obwinianym za problemy ze zwalczaniem pandemii czy za wysokie ceny energii. We wrześniu 2021 r. zaprezentowano przygotowany przez profesorów Tomasza Grosse i Zbigniewa Krysiaka raport, który miał wykazać, że Polska straciła finansowo na obecności w UE. Do metodologii wykorzystanej w raporcie odniosło się wielu ekspertów i naukowców, m.in. Towarzystwo Ekonomistów Polskich¹⁹, uznając ją za błędną oraz potencjalne źródło fałszywych wniosków i wprowadzanie opinii publicznej w błąd²⁰. Dopatrywano się konotacji z fałszywymi argumentami wykorzystywanymi w Wielkiej Brytanii podczas kampanii poprzedzającej referendum w sprawie brexitu.

Premier Mateusz Morawiecki chętnie powtarzał, że rząd jest zwolennikiem Unii Europejskiej jako Europy suwerennych państw, a nie integracji zmierzającej do powstania federacji. Wtórował mu minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau, który podczas Forum Ekonomicznego w Karpaczu stwierdził, że Polska wstępowała do „innej UE” w 2004 r., instytucje UE powiększają swoje kompetencje pozatraktatowo, instrumentalizują prawo i stanowią zagrożenie dla fundamentów integracji. „To, co zachęcało nas do wstąpienia do UE, z perspektywy naszej części Europy ulega ograniczeniu, wręcz skarleniu”²¹.

¹⁷ *Gazeta Wyborcza*, 31 stycznia 2022 r.

¹⁸ Por. S. Szolucha, K. Korzeniowska, „Kary od Unii. »Nie panikujcie, to nie jest duża kwota«. Czy posłów PIS na nie stać?”, *Gazeta Wyborcza*, 31 stycznia 2022 r.; *Dziennik. Gazeta Prawna*, 13 stycznia 2022 r.

¹⁹ J. Szymczak, „Polska straciła na Unii 535 mld zł? Ekonomiści sprowadzają odlot ziobrystów na ziemię”, *oko.press*, 21 września 2021 r., <https://oko.press/raport-jaki-ue/> (dostęp: 1.02.2022).

²⁰ Stanowisko Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich z dn. 28 września 2021 r.

²¹ PAP, 7 września 2021 r.

Z polityki rządu wynikało jednak, że integracja europejska przeszkadzała o tyle, o ile ingerowała w interesy grupy rządzącej, która próbowała doprowadzić do podporządkowania jej państwowych instytucji. Rząd Zjednoczonej Prawicy wyraził zgodę na istotne pogłębienie integracji w postaci zaciągnięcia wspólnych kredytów na poczet Funduszu Odbudowy i na ich spłatę z dochodów własnych UE, pochodzących ze wspólnych unijnych cel i opłat.

Rządowej wizji Unii Europejskiej nie podzielały znaczące siły polityczne w Europie, dlatego politycy Prawa i Sprawiedliwości poszukiwali zrozumienia w ugrupowaniach skrajnie prawicowych/konserwatywnych, których postulaty różniły się często z polską racją stanu, na przykład w odniesieniu do Rosji i Ukrainy. Prawo i Sprawiedliwość brało udział w rozmowach z włoską Ligą Mattea Salvini i węgierskim Fideszem na temat nowego ugrupowania w Parlamencie Europejskim. Ponadto premier Morawiecki przyjmował przewodniczącą francuskiego Frontu Narodowego Marine Le Pen w polskim przedstawicielstwie przy UE w Brukseli oraz brał udział w zjazdach skrajnych europejskich partii prawicowych, przy czym jedno z nich, z udziałem Marine Le Pen i premiera Węgier Viktora Orbána, odbyło się w Warszawie. Opozycja krytykowała te spotkania, uznając biorące w nich udział ugrupowania za prorosyjskie i antyukraińskie, a zwłaszcza antyeuropejskie, a pogłębianie relacji z nimi za „wyprowadzanie Polski na peryferie Europy, w strefę niczyją”²².

Rozwój relacji dwustronnych z głównymi państwami UE był w dużej mierze obciążony stanem praworządności w Polsce. Zarówno Niemcy, jak i Francja popierały wykorzystywane w Unii Europejskiej procedury na rzecz poszanowania wartości UE przez Polskę. Choć kanclerz Angela Merkel prezentowała się jako zwolenniczka dialogu w tej sprawie, nie przełożyło się to pozytywnie na stosunki polsko-niemieckie. Rząd Polski pozostawał krytyczny wobec Nord Stream 2, a media należące do spółek niemieckich oskarżano o antyrządowy przekaz. Zastrzeżenia dotyczyły także realizacji praw społeczności polskiej w Niemczech oraz kwestii odszkodowań za skutki II wojny światowej. Prezydent Duda przypominał o reparacjach w 82. rocznicę wybuchu II wojny światowej, stwierdzając, że Polska nigdy nie otrzymała żadnego zadośćuczynienia za poniesione straty²³.

Strony nie porozumiały się w sprawie wspólnych obchodów z okazji 30. rocznicy podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie, a polski prezydent

²² Zob. wypowiedź przewodniczącego Koalicji Europejskiej, Donalda Tuska, *Dziennik. Gazeta Prawna*, 27 stycznia 2022 r.

²³ Wystąpienie prezydenta Andrzeja Dudy w 82. rocznicę wybuchu II wojny światowej, Wieluń, 1 września 2021 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-podczas-obchodow-82-rocznicy-wybuchu-ii-wojny-swiatewej,34510> (dostęp: 10.02.2022).

odmówił spotkania z Angelą Merkel w trakcie jej ostatniej podróży do Polski w roli kanclerza Niemiec 21 września 2021 r. Spotkanie ministrów spraw zagranicznych Zbigniewa Raua i Heiko Maasa zostało wykorzystane do przedstawienia polskich zarzutów wobec niemieckich władz. Nowe możliwości otworzyły się w związku z powstaniem nowej koalicji rządowej w Niemczech, złożonej z SPD, Zielonych i FDP. Na początku kadencji Polskę odwiedzili nowa minister spraw zagranicznych Annalena Baerbock (10 grudnia) i nowy kanclerz Olaf Scholz (12 grudnia). Wizyty nie przyniosły przełomu, a w niemieckiej prasie pisano o „lodowatej atmosferze” w Warszawie i długiej liście zarzutów, które Polska przedstawiła²⁴. Strona niemiecka poinformowała o zastrzeżeniach wobec praworządności oraz trójpodziału władzy w Polsce i poparciu dla postępowania Komisji Europejskiej, co zawierała także umowa koalicyjna nowego rządu.

Konsultacje z Niemcami odbyły się w związku z problemami na wschodniej granicy Polski i zagrożeniem wojną w Ukrainie. Po sześciu latach doszło do spotkania Trójkąta Weimarskiego na szczble przywódców państw (8 lutego 2022 r.), jednak trudno ocenić, w jakim stopniu krótkie spotkanie mogło przyczynić się do zbliżenia wizji zagrożeń w regionie. Polskie władze, ale także ugrupowania opozycyjne w Polsce nie kryły krytyki wobec reakcji Niemiec na rosyjskie groźby wobec jej wschodniego sąsiada, a zwłaszcza sprzyjanie uruchomieniu Nord Stream 2 oraz brak zgody na dostarczenie defensywnej broni na Ukrainę²⁵.

27 października 2021 r. roboczą wizytę we Francji złożył prezydent Andrzej Duda. Rozmowy dotyczyły głównie kwestii praktycznych, m.in. potencjalnej współpracy z francuskim koncernem EDF przy planach budowy elektrowni jądrowej w Polsce oraz ewentualnego udziału Polski w antyterrorystycznych siłach „Takuba Task Force” w regionie Sahelu. Nie bez znaczenia była zbliżająca się kampania wyborcza we Francji, w której kontrkandydaci pozytywnie wypowiadali się o Polsce jako obrończyni suwerennych narodów w Europie. Spowodowało to pewne złagodzenie tonu wypowiedzi prezydenta Emmanuela Macrona na temat sytuacji wewnętrznej w Polsce.

Trzydziestą rocznicę istnienia obchodziła Grupa Wyszehradzka. Format współpracy Polski, Czech, Słowacji i Węgier był chętnie wykorzystywany przez rząd, tym bardziej że Polska sprawowała prezydenturę V4 od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. Wspólne dyskusje i komunikaty nieczęsto jednak niosły za sobą walor praktyczny. Na zakończenie szczytu w Krakowie

²⁴ „Prasa o wizycie Baerbock: Zarzuty, żądania, pouczenia”, 11 grudnia 2021 r., <https://www.dw.com/pl/prasa-o-wizycie-baerbock-zarzuty-zadania-pouczenia/a-60088448> (dostęp: 10.02.2022).

²⁵ W. Jurasz, K. Turecki, „W Ukrainie decyduje się los pojednania polsko-niemieckiego”, onet.pl, 9 lutego 2022 r.

17 lutego 2021 r. z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela przyjęto ogólną deklarację z okazji 30-lecia Grupy Wyszehradzkiej oraz o wzajemnej współpracy w projektach cyfrowych²⁶. Dodatkowo na zaproszenie prezydenta RP w Juracie odbyła się dwudniowa dyskusja na temat miejsca Grupy we współpracy transatlantyckiej i europejskiej, a także problemów bieżących, zwłaszcza pandemii i energetyki.

Grupa Wyszehradzka wyraziła solidarność z Czechami po wykazaniu zaangażowania rosyjskich służb specjalnych w wybuch amunicji w 2014 r., a także z Polską w związku z kryzysem na granicy z Białorusią. Odbyła też spotkanie w formacie V4+ ze Słowenią na temat integracji Bałkanów z UE, z Koreą Południową, dla której państwa wyszehradzkie były głównym rynkiem zbytu w UE²⁷, oraz Francją w związku z napiętą sytuacją wokół Ukrainy w grudniu 2021 r.

Grupa Wyszehradzka nie zajmowała jednak znaczącej pozycji w Unii Europejskiej, a wewnętrznie była targana sprzecznościami i konfliktami. Czechy i Słowacja popierały zasadę warunkowości w UE w przeciwieństwie do Polski i Węgier. W kluczowej dla Polski sprawie rosyjskiej polityki wobec Ukrainy premier Viktor Orbán prezentował zdecydowanie antyukraińskie stanowisko. Zablockował przystąpienie Ukrainy do Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO i nie reagował, gdy prezydent Putin w jego obecności nazwał rozszerzenie Sojuszu oszustwem Zachodu²⁸. Na stosunkach polsko-czeskich cieniem położyła się z kolei wspomniana wyżej sprawa kopalni w Turowie. Polska nie reagowała na postulaty sąsiada w sprawie ochrony środowiska i nawet skierowanie skargi do TSUE nie wpłynęło mobilizująco na rząd. Negocjacje przyśpieszyły po decyzji TSUE o dziennej karze dla Polski i zakończyły się 3 lutego 2022 r. porozumieniem, w którym Polska zobowiązała się do wypłaty odszkodowania i budowy zabezpieczeń przed odpływem wód, pyłami i hałasem²⁹.

Choć w dniach 8–9 lipca 2021 r. odbył się szósty już szczyt Trójmorza, to można było zauważyć spowolnienie projektu. Współpraca państw od Bałtyku po Morze Czarne i Adriatyckie została zawężona do wspólnych projektów na rzecz infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej, a Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójmorza nie osiągnął zamierzonego

²⁶ Szerzej: Ł. Ogrodnik, K. Jóźwiak, „Krakowski szczyt Grupy Wyszehradzkiej w 30-lecie jej istnienia”, *Komentarz PISM* 2021, nr 15.

²⁷ W 2020 r. trafiało do nich 28% sprzedaży, a Polska była drugim po Niemczech rynkiem zbytu. Szerzej: V. Jóźwiak, O. Pietrewicz, „Rozwój współpracy V4 i Korei Płd.”, *Biuletyn PISM*, nr 182 (2380), 27 października 2021 r.

²⁸ W. Rodkiewicz, K. Popławski, „Orbán w Moskwie – wyzwanie dla solidarności sojuszniczej”, *Analizy OSW*, 2 lutego 2022 r.

²⁹ Ł. Ogrodnik, M. Zaniewicz, „Zawarcie polsko-czeskiego porozumienia ws. kopalni Turów”, *Komentarz PISM* 2022, nr 8.

poziomu 3–5 mld euro. Zmianie uległo także zainteresowanie Stanów Zjednoczonych. Choć prezydent Joe Biden ogłosił kontynuowanie poparcia dla Trójmorza, to w deklaracji z Niemcami z 21 lipca 2021 r. uznawał znaczenie angażowania się Niemiec w inwestycje Trójmorza, co przez część polityków związanych z partią rządzącą zostało krytycznie odebrane³⁰.

Dystans w stosunkach polsko-amerykańskich

Zwycięstwo Joego Bidena w wyborach prezydenckich w 2020 r. dało nadzieję na nowe otwarcie w stosunkach transatlantyckich, jednak nie w stosunkach polsko-amerykańskich. Polskie władze nie kryły sympatii dla kandydatury Donalda Trumpa i zwlekały z gratulacjami dla nowo wybranego prezydenta Joego Bidena. Unikały także zajęcia stanowiska w sprawie ataków zwolenników Donalda Trumpa na Kapitol 6 stycznia 2021 r. i podważania przez niego fundamentów amerykańskiej demokracji. Po odwołaniu Georgette Mosbacher z funkcji ambasadora Stanów Zjednoczonych w Polsce niemal przez rok, do stycznia 2022 r., placówka sojusznika Polski pozostawała nieobsadzona. Polska zgłaszała zastrzeżenia do kandydatury Marka Brzezinskiego (syna Zbigniewa Brzezińskiego) ze względu na kwestie obywatelstwa, z których ostatecznie się wycofano. Podczas przesłuchania w amerykańskim senacie kandydat zapowiadał, że będzie podejmował w kontaktach z Polską problemy bezstronnego sądownictwa, niezależnych mediów i poszanowania praw człowieka.

Założenia Brzezinskiego odpowiadały nowej randze wartości demokratycznych w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, które starały się wykorzystać wspólne wartości do utrzymywania jedności Zachodu oraz ograniczania wpływów Chin i Rosji. W dniach 9–10 grudnia 2021 r. doszło do zwołania Szczytu dla Demokracji, na którym Polskę reprezentował prezydent Andrzej Duda. Polska w przeciwieństwie do Węgier znalazła się wśród zaproszonych państw pomimo zastrzeżeń do stanu polskiej demokracji. 4 listopada na forum Komisji Helsińskiej w Kongresie Stanów Zjednoczonych odbyła się debata na temat stanu demokracji w Polsce i na Węgrzech, w trakcie której nie wykluczano nałożenia na nie sankcji. W dyskusji zauważono jednak, że Polska w przeciwieństwie do Węgier przeciwstawia się wpływom Rosji (ale już nie Chin).

Stosunki dwustronne ze Stanami Zjednoczonymi były przede wszystkim obciążone sprawą tzw. lex TVN. Chodziło o procedowaną w sejmie nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji, która miała uniemożliwić kapitałowi spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego posiadanie większościowego

³⁰ Zob. także: A. Balcer, *Polska i Trójmorze po Trumpie: szansa na nowe otwarcie?*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 8 lutego 2021 r.

pakietu akcji. W konsekwencji problem z przedłużeniem koncesji mogła mieć pozostająca w amerykańskim posiadaniu stacja TVN, postrzegana przez władze jako nadmiernie wobec nich krytyczna. Przedstawiciele Stanów Zjednoczonych wielokrotnie wyrażali zaniepokojenie i ostrzegali przed konsekwencjami przyjęcia ustawy, postrzegając nowelizację jako czynnik ograniczający wolność mediów w Polsce, a także zagrożenie dla biznesowych interesów ich obywateli. Ostatecznie prezydent Andrzej Duda zawetował ustawę 27 grudnia 2021 r.

Władze Polski chłodno przyglądały się polityce prezydenta Bidena, zwłaszcza w sprawie projektu Nord Stream 2. Już w lutym 2021 r. minister Rau wyraził oczekiwanie Polski na kontynuację amerykańskiej polityki Donalda Trumpa wobec gazociągu. Rau oraz jego ukraiński odpowiednik Dmytro Kuleba skierowali apel do prezydenta Bidena, opublikowany na portalu Politico, w którym domagali się powstrzymania zakończenia projektu³¹. Nieoczekiwanie, pomimo krytycznych wypowiedzi demokratów wobec niemiecko-rosyjskiego projektu, zainicjował on zawieszenie sankcji przeciwko firmie Nord Stream 2 AG, wskazując tym samym na Niemcy jako na głównego partnera w Europie³². Unormowanie stosunków z tym państwem i Unią Europejską było europejskim priorytetem administracji Bidena w pierwszej połowie 2021 r., niemniej jednak sekretarz stanu Antony Blinken odbył spotkanie z ministrami spraw zagranicznych V4 w marcu 2021 r., a prezydent Joe Biden przeprowadził spontaniczną rozmowę z prezydentem Dudą przy okazji szczytu NATO w czerwcu 2021 r.

Polska i Stany Zjednoczone podobnie postrzegały zagrożenia w sferze bezpieczeństwa dla wschodniej flanki NATO³³. Przez niemal cały 2021 r. relacje polsko-amerykańskie na szczeblu politycznym były jednak nad wyraz ograniczone. Czynnikiem powrotu do rozmów i pogłębienia współpracy stały się rosyjskie postulaty wobec NATO i groźby w stosunku do Ukrainy, a także do pewnego stopnia polskie przewodnictwo w OBWE. Na początku grudnia 2021 r. prezydent Duda uczestniczył w rozmowach tzw. bukaresztańskiej dziewiątki z prezydentem Bidenem, a 24 stycznia 2022 r. wziął udział w wideokonferencji, która odbyła się z inicjatywy prezydenta USA, wraz z przedstawicielami Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch, NATO i UE. Praktycznym wyrazem amerykańskiego wsparcia

³¹ Z. Rau, D. Kuleba, „Nord Stream 2 has damaged the West enough. Time to put an end to it”, Politico, 22 lutego 2021 r.

³² Z. Rau, „Amerykanie nie znaleźli dla nas czasu”, *Rzeczpospolita*, 11 czerwca 2021 r., www.rp.pl; zob. także: R. Kuźniar, „Demokracja, głupcze!”, *Gazeta Wyborcza*, 18 czerwca 2021 r.

³³ A. Dąbrowski, Ł. Kulesa, M. Piotrowski, „Relacje polsko-amerykańskie w czasie prezydentury Joe Bidena”, *PISM Strategic File*, lipiec 2021.

była decyzja o wysłaniu do Polski 1700 dodatkowych żołnierzy w związku z koncentracją rosyjskich wojsk przy granicy z Ukrainą i na Białorusi³⁴.

Polityka bezpieczeństwa

W 2021 r. zarówno w NATO, jak i UE toczyły się rozmowy na temat adaptacji do wyzwań w sferze bezpieczeństwa. Podczas szczytu NATO 14 czerwca, na którym podjęto decyzję o pracach nad nową strategią bezpieczeństwa, Polska była zainteresowana debatą nad zagrożeniami ze strony Rosji oraz potwierdzeniem przez Sojusz polityki otwartych drzwi. Zwracała także uwagę na Białoruś jako państwo mogące generować problemy w zakresie bezpieczeństwa. Sformułowania końcowego komunikatu odnoszące się do agresywnych działań Rosji odpowiadały oczekiwaniom Polski. Natomiast pewnym problemem dla władz mogło okazać się uznanie Chin za systemowe wyzwanie dla porządku międzynarodowego³⁵ i rosnąca presja ze strony Stanów Zjednoczonych na ograniczanie współpracy z nimi.

Polska podtrzymywała gotowość do angażowania się we wspólne działania w ramach różnorodnych typów misji wojskowych prowadzonych przez NATO. W sierpniu wraz z wojskami sojusznicznymi wycofała się z Afganistanu, z opóźnieniem organizując ewakuację afgańskich współpracowników. Kontynuowała za to udział w operacji NATO w Turcji – Dostosowanych Środków Wzmocnienia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego³⁶ – w ramach której polscy żołnierze patrolowali wschodnią część Morza Śródziemnego i Morze Czarne. Polska wspierała poprawę relacji między Turcją a NATO i UE, zainicjowaną przez administrację prezydenta Bidena i UE. Zabiegała o zwiększenie roli Turcji w odstraszeniu Rosji na wschodniej flance NATO, proponując rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa militarnego i wymiany gospodarczej. Podczas majowej wizyty prezydenta Dudy w Turcji doszło do podpisania m.in. porozumienia o zakupie przez Polskę 24 dronów Bayraktar TB2 oraz umowy o ochronie informacji niejawnych w zakresie współpracy przemysłu obronnego³⁷.

W Unii Europejskiej kontynuowano obrady w ramach Konferencji o przyszłości Europy, podczas których poddawano dyskusji między innymi

³⁴ Na temat stosunków Polski z administracją prezydenta Bidena zob. wywiad z byłym ambasadorem USA w Polsce Danielem Friedem, „Joe Biden reprezentuje tradycję solidarności z Polską”, Euractiv, 6 marca 2021 r.

³⁵ NATO *Brussels Summit Communiqué*, Press Release, Brussels, 14 June 2021.

³⁶ Zob. wystąpienia prezydenta RP Andrzeja Dudy na Warsaw Security Forum, 5 października 2021 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-na-warsaw-security-forum,35839> (dostęp: 8.02.2022).

³⁷ K. Wasilewski, „Wizyta prezydenta Andrzeja Dudy w Republice Turcji”, *Komentarz PISM*, nr 45, 25 maja 2021 r.

Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Ponadto trwały prace nad projektem Kompas Strategicznego UE; w ich ramach pewne kontrowersje wzbudzała propozycja utworzenia nowych sił szybkiego reagowania (EURDS – EU Rapid Deployment Capability). Polska z rezerwą podchodziła do propozycji, pozostając zwolennikiem unikania konkurencyjnych rozwiązań między UE a NATO i UE a Stanami Zjednoczonymi. Opowiadała się za wzmacnianiem polityk obronnych państw europejskich, ale nie kosztem zobowiązań w NATO³⁸. Nieszczególnie angażowała się w dyskusję nad francuską wizją „europejskiej potęgi”, która miała być jednym z priorytetów prezydencji Francji w UE w 2022 r.

Poważne problemy wystąpiły w sferze energetycznej. We wrześniu zakończono budowę gazociągu Nord Stream 2 i rozpoczął się proces jego certyfikacji. Jednocześnie powiększyły się możliwości rosyjskich nacisków energetycznych na państwa europejskie. Ograniczenie podaży rosyjskiego gazu na rynku przyczyniło się do dużego wzrostu cen i stworzyło zagrożenie niedoboru surowca w Europie. W mniejszym stopniu dotyczyło to Polski ze względu na długoterminowe kontrakty z Rosją i zachowane zapasy³⁹. W październiku Polska udzieliła pomocy Mołdawii w związku z przedłużającymi się negocjacjami nowej umowy z Gazpromem i ogłoszonym stanem wyjątkowym. W Polsce z kolei wielokrotnie wystąpiły problemy z deficytem prądu, podczas których Polskie Sieci Energetyczne otrzymały pomoc m.in. od Litwy, Niemiec, Szwecji i Ukrainy.

W ramach działań na rzecz transformacji energetycznej prowadzono przygotowania do budowy elektrowni jądrowej w Polsce. Zainteresowanie kontraktem wyrażały Stany Zjednoczone, a także Francja i Korea Południowa. Władze potwierdziły też konieczność porzucenia węgla kamiennego. W trakcie listopadowej konferencji klimatycznej COP26 zobowiązały się do stopniowej rezygnacji z czarnego surowca, jednak premier Morawiecki wskazał na konieczność zasilenia Polski zewnętrznymi funduszami na potrzeby transformacji energetycznej, co mogło sugerować traktowanie celów klimatycznych jako kart przetargowych w rozmowach z instytucjami europejskimi⁴⁰.

³⁸ „Minister Zbigniew Rau wziął udział w posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych oraz spotkaniu ministerialnym Partnerstwa Wschodniego w Brukseli”, *Aktualności MSZ*, 15 listopada 2021 r., <https://www.gov.pl/web/ue/minister-zbigniew-rau-wzial-udzial-w-posiedzeniu-rady-do-spraw-zagranicznych-oraz-spotkaniu-ministerialnym-partnerstwa-wschodniego-w-brukseli> (dostęp: 80.02.2022).

³⁹ Zob. wywiad z P. Maciążkiem dla Onet.pl, „Rosjanie idą na ostre zwarecie. To wojna gazowa”, 20 listopada 2021 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kryzys-na-granicy-gaz-w-polsce-i-w-europie-wywiad-z-piotrem-maciazkiem/rbb9hyj> (dostęp: 80.02.2022).

⁴⁰ M. Kucharczyk, „COP26: Polska dołączyła do antywęglowej koalicji”, *Euractiv.pl*, 4 listopada 2021 r.

Na Wschodzie kryzys dyplomatyczny, graniczny i militarny

Polsce przyszło się mierzyć z poważnymi problemami inicjowanymi przez wschodnich sąsiadów. Postępowała integracja Rosji i Białorusi, a jednocześnie w obu krajach nasiliły się represje wobec opozycjonistów i organizacji pozarządowych. Rosja zatrzymała Aleksieja Nawalnego, który wrócił do kraju po rekonwalescencji w Niemczech, koniecznej ze względu na próbę otrucia. Doprowadziła także do zamknięcia kluczowej z punktu widzenia praw człowieka i pamięci o sowieckich zbrodniach organizacji Memoriał. W obu przypadkach głos zabrało Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Rosja postanowiła zareagować na zainteresowanie sytuacją Nawalnego, wydalaając pracownicę konsulatu RP w Petersburgu. Podawanym powodem był udział w demonstracjach organizowanych w obronie opozycjonisty. W kwietniu Polska zdecydowała się na wydalenie trzech rosyjskich dyplomatów, czego powodem „było naruszenie przez wskazane osoby warunków statusu dyplomatycznego oraz prowadzenie działań na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej”⁴¹. Był to jednocześnie akt solidarności ze Stanami Zjednoczonymi, które w tym dniu postanowiły o uznaniu dziesięciu rosyjskich dyplomatów za *personae non gratae* w związku z ingerencją Rosji w amerykański proces wyborczy.

Władze Białorusi po kryzysie wywołanym nieuczciwymi wyborami w sierpniu 2020 r. koncentrowały się na eliminowaniu krytyków i uciszaniu organizacji pozarządowych. W więzieniu przebywali przedstawiciele mniejszości polskiej, m.in. Andżelika Borys i Andrzej Poczobut, a polskie władze nie potrafiły skutecznie doprowadzić do ich uwolnienia. Białoruś nie cofnęła się przed wymuszeniem lądowania na swoim terytorium pasażerskiego samolotu, aby zatrzymać pracującego na terytorium Polski dziennikarza Ramana Protasiewiczza, co polskie władze uznały za akt państwowego terroryzmu⁴².

Polska pozostawała otwarta na politycznych uciekinierów z Białorusi. Według informacji Straży Granicznej, od 18 sierpnia 2020 r. do 10 grudnia 2021 r. do Polski przybyło 21,4 tys. opozycjonistów, osób represjonowanych i członków ich rodzin. 10,7 tys. spośród nich wjechało na podstawie wizy humanitarnej, 3,3 tys. osób wystąpiło o ochronę międzynarodową, a 7,4 tys. skorzystało z możliwości oferowanych przez rządowy program dla specjalistów IT i przedsiębiorców – Poland. Business Harbour⁴³. W samym 2021 r. 1150 obywatelom Białorusi udzielono ochrony międzynarodowej⁴⁴.

⁴¹ Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP nt. uznania trzech rosyjskich dyplomatów za *personae non gratae*, 15 kwietnia 2021 r.

⁴² Tweet premiera Mateusza Morawieckiego z 23 maja 2021 r.

⁴³ *Business Insider Polska*, 10 grudnia 2022 r.

⁴⁴ Jedynie 0,2% wnioskujących obywateli Białorusi otrzymało negatywną decyzję, <https://www.gov.pl/web/udsc/prawie-8-tys-wnioskow-uchodzacych-w-2021-r> (dostęp: 10.02.2022). Zaostrzeniu sytuacji na Białorusi oraz dalszemu pogorszeniu stosunków między obu krajami towarzyszyły przeciwne zmiany w postrzeganiu Polski przez białoruskie społeczeństwo.

Polska rozwinęła także program stypendialny dla studentów relegowanych za poglądy na białoruskich uczelniach. Ofiarowała wizę humanitarną białoruskiej biegaczce Kryścinie Cimanouskiej, którą po skrytykowaniu białoruskich działaczy sportowych próbowano wywieźć siłą z Japonii, gdzie odbywały się mistrzostwa świata⁴⁵. Prezydent Duda zaprosił do wspólnego wystąpienia na Szczycie dla Demokracji Światłanę Cichanouską, a w swoim wystąpieniu zobowiązał się do dalszego wspierania demokracji na Białorusi.

W odwecie na Białorusi uznano wspieraną przez Polskę telewizję TV Biełsat za „ekstremistyczną”, odtąd dziennikarzom i osobom współpracującym groziło nawet siedem lat więzienia. Ustanowiono także nowe święto w dniu 17 września – napaści Związku Radzieckiego na Polskę. Dzień Jedności Narodowej miał służyć świętowaniu rocznicy „przyłączenia ziem zachodniej Białorusi” do Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W oświadczeniu polskie MSZ uznało tę decyzję za „gest wpisujący się w rosyjskie działania mające na celu reinterpretację niezwykle trudnej historii naszego regionu”⁴⁶.

Odpowiedzią na sankcje Unii Europejskiej była także rezygnacja przez Białoruś z udziału w Partnerstwie Wschodnim i czerwcową zapowiedź wypowiedzenia umowy o readmisji z UE, do czego ostatecznie doszło w październiku 2021 r. Oznaczało to zamiar zaprzestania współpracy w zakresie zwalczania nielegalnej migracji.

W kolejnych miesiącach Białoruś wywołała kryzys migracyjny na granicy z Polską i państwami bałtyckimi. W 2021 r. zidentyfikowano 39 697 obywateli państw trzecich, którzy usiłowali przekroczyć granicę państwową z Białorusią wbrew przepisom, poza przejściami granicznymi. W 2020 r. było to zaledwie 129 osób⁴⁷.

Już od stycznia 2021 r. systematycznie rosła liczba prób nielegalnego przekroczenia polsko-białoruskiej granicy, a w kolejnych miesiącach sytuacja się pogarszała. 23 sierpnia premierzy Polski, Litwy, Łotwy i Estonii wydali pierwsze wspólne oświadczenie, w którym uznali sytuację na granicach z Białorusią za kryzys zaplanowany i zorganizowany przez reżim Alaksandra Łukaszenki.

W badaniach opinii publicznej po raz pierwszy okazało się, że ponad 74% badanych Białorusinów ma do niej pozytywny stosunek, a do Polaków ponad 83%. Po raz pierwszy Polska awansowała na pierwsze miejsce wśród państw, w których Białorusini chcieliby podjąć pracę, wyprzedzając Federację Rosyjską, gdzie mogą pracować bez żadnych ograniczeń. Zob. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-01-29/bialorusini-o-polsce-rosji-i-sobie> (dostęp: 10.02.2022).

⁴⁵ *Gazeta Wyborcza*, 5 sierpnia 2021 r.

⁴⁶ Oświadczenie MSZ dot. ustanowienia przez Białoruś nowego święta pod nazwą „Dzień Jedności Narodowej”, 8 czerwca 2021 r.

⁴⁷ „Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r.”, Aktualności Straży Granicznej z 12 stycznia 2022 r.

W dużej mierze zorganizowane grupy migrantów kierowane były ku polskiej granicy przez białoruskich funkcjonariuszy. Pomimo międzynarodowych zobowiązań RP dotyczących statusu uchodźców i praw człowieka polskie władze zdecydowały się na potraktowanie kryzysu w kategoriach głównie bezpieczeństwa.

Od 2 września zaczął obowiązywać w pasie przygranicznym stan wyjątkowy, co wiązało się z zakazem wstępu dziennikarzy, aktywistów, lekarzy i organizacji humanitarnych. Polskie władze nie zdecydowały się na współpracę z doświadczoną w tym zakresie agencją Frontex, na teren stanu wyjątkowego nie wpuściły m.in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy oraz organizacji Lekarze bez Granic. Do „obrony polskiej granicy” skierowano wojsko, które zasadniczo nie miało kompetencji do zajmowania się migrantami. W ograniczonym stopniu wykorzystywano procedurę przyjmowania wniosków o status uchodźcy, natomiast szeroko stosowano bezprawne *push-backi* – cofanie na granicę zatrzymanych osób, także wobec rodzin z dziećmi i chorych. Podejście władz dobrze wyrażał spot *Polska. Bronimy Europy* z 21 listopada z udziałem premiera Mateusza Morawieckiego, w którym twierdził, że „Europa, nasz wspólny dom, jest zagrożona; na granicy polsko-białoruskiej toczy się wojna hybrydowa, którą Aleksander Łukaszenka ze wsparciem Władimira Putina wypowiedział całej UE [...] Dziś celem jest Polska, jutro mogą się stać nim Niemcy, Belgia, Francja lub Hiszpania”⁴⁸.

Po wielokrotnych próbach siłowego sforsowania granicy w listopadzie Polska zawiesiła do odwołania ruch graniczny w Kuźnicy, a premier Morawiecki poinformował, że wraz z partnerami z Litwy i Łotwy rozważa uruchomienie artykułu 4 traktatu waszyngtońskiego, nakazującego przyjęcie z pomocą, co sugerował także przewodniczący Platformy Obywatelskiej Donald Tusk. Wiele państw, solidaryzując się z Polską i państwami bałtyckimi, wyraziło niepokój i uznało odpowiedzialność Białorusi za narażanie na niebezpieczeństwo życia zgromadzonych na granicy migrantów. Uczyniły tak Stany Zjednoczone i część członków Rady Bezpieczeństwa ONZ: Estonia, Francja, Norwegia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Albania w oświadczeniu z 11 listopada 2021 r., po debacie na temat sytuacji na polsko-białoruskiej granicy⁴⁹.

Trudno było zidentyfikować polityczne i konstruktywne próby rozwiązania kryzysu przez polskie władze. Do ograniczenia procederu przyczyniły się rozmowy kanclerz Niemiec Angeli Merkel z prezydentem Aleksandrem Łukaszenką oraz sankcje, które Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Wielka

⁴⁸ Spot *Polska. Bronimy Europy*, opublikowany w mediach społecznościowych 21 listopada 2021 r.

⁴⁹ *Media Stakeout following the November 11 UNSC AOB Session on the Belarusian authorities' activities with regards to the instrumentalization of migrants*, 11 listopada 2021 r.

Brytania i Kanada nałożyły na Białoruś. Kanclerz Niemiec zarzucano jednak „wyjście przed szereg” UE oraz krytykowano za rozmowę z nieuznawanym przez Zachód prezydentem Białorusi. Prezydent Duda przekazał w rozmowie z prezydentem Niemiec Frankiem-Walterem Steinmeierem, że „Polska nie uzna żadnych ustaleń podjętych ponad naszymi głowami”⁵⁰.

Polska mierzyła się z białoruską i rosyjską propagandą w sprawie sytuacji na Białorusi, ale także sama propagandę uprawiała. Kreując negatywny obraz migrantów i sprowadzając sytuację do rangi obrony bezpieczeństwa państwa, wykorzystywała kryzys na potrzeby polityki wewnętrznej. Haniebnym momentem kampanii była konferencja prasowa ministra obrony narodowej Mariusza Błaszczaka, ministra spraw wewnętrznych Mariusza Kamińskiego i komendanta głównego SG gen. Tomasza Pragi z 27 września 2021 r., podczas której stygmatyzowano uciekinierów, zarzucając im zoofilię, pedofilię oraz prezentując ich jako ekstremistów religijnych i narkomanów. Władze ukrywały humanitarny wymiar kryzysu na granicy i niejednokrotnie kłamały jak w sprawie „dzieci z Michałowa”⁵¹, usprawiedliwiając stosowanie metody *push-back*. Zdarzały się także przypadki zatrzymywania aktywistów i szykanowania organizacji niosących pomoc, np. 15 grudnia bez podstawy prawnej przeszukano Punkt Interwencji Kryzysowej KIK w Gródku.

Polska będzie w przyszłości borykała się ze skargami na naruszenie prawa międzynarodowego. Nie zastosowała się do środków tymczasowych nakazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka po otrzymaniu skargi od grupy uciekinierów⁵². Trybunał zwrócił się do Polski z prośbą o niewydawanie skarżących z kraju i zapewnienie im dostępu do prawników. **Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović**, która wizytowała Polskę w listopadzie, przyłączyła się do sprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jako strona trzecia, wskazując, że Polska przyczyniła się do kryzysu humanitarnego.

Podczas gdy Polska mierzyła się z wyzwaniami na granicy polsko-białoruskiej, żądania nowych umów w zakresie bezpieczeństwa sformułowała Rosja, doprowadzając do największego kryzysu bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w stosunkach między Rosją i NATO po 1989 r. Poprzedziła je koncentracja wojsk przy granicy z Ukrainą, która rozpoczęła się na przełomie marca i kwietnia 2021 r., m.in. na potrzeby prowadzonych ćwiczeń wojskowych⁵³. W listopadzie Stany Zjednoczone ostrzegły Europę,

⁵⁰ Aktualności z 17 listopada 2021 r., prezydent.pl.

⁵¹ R. Zakrzewski, „Nie przestajemy pytać »Gdzie są dzieci z Michałowa?«. To odtrutka na jad sączony przez władzę”, *Gazeta Wyborcza*, 15 października 2021 r.

⁵² R.A. i inni przeciwko Polsce, sprawa nr 42120/21.

⁵³ Szerzej: A.M. Dyrer, „Rosyjska demonstracja siły na granicy z Ukrainą i na okupowanym Krymie”, *Biuletyn PISM*, nr 98 (2296), 14 maja 2021 r.

że Rosja może planować inwazję na Ukrainę, a amerykańskie informacje wywiadowcze pokrywały się z tymi pozyskanymi przez służby ukraińskie. W grudniu armia rosyjska przy granicy osiągnęła 100 tys. żołnierzy. Do sytuacji w regionie odnieśli się prezydenci Litwy, Polski i Ukrainy (Trójkąt Lubelski) we wspólnym oświadczeniu 2 grudnia. Wyrazili zaniepokojenie groźbą wojny i wezwali wspólnotę międzynarodową do objęcia Rosji sankcjami⁵⁴.

17 grudnia Rosja opublikowała projekty traktatów z USA oraz NATO, zawierające m.in. propozycje gwarancji nierozszerzania NATO i wycofania wojsk Sojuszu z terytorium państw wschodniej flanki NATO, w tym Polski⁵⁵. Choć główne rozmowy toczyły się na szczecblu Stany Zjednoczone – Rosja, to Polska uczestniczyła w rozmowach dotyczących formułowanych przez Rosję postulatów w formacie NATO–Rosja i na forum OBWE. Przeprowadzono szerokie konsultacje w sprawie ewentualnych sankcji wobec Rosji oraz koniecznej reakcji NATO i UE wobec polityki rosyjskiej. 24 stycznia 2022 r. polski prezydent został zaproszony na rozmowy w wąskim gronie z udziałem prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz przywódców Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii, sekretarza generalnego NATO i przedstawicieli UE na temat sytuacji wokół Ukrainy i na wschodniej flance NATO. Po spotkaniu wyrażał satysfakcję z jedności NATO i po raz pierwszy od lat zwołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Pisemne odpowiedzi na rosyjskie postulaty odpowiadały zasadniczo stanowisku Polski, gdyż nie zakładały ustępstw w najważniejszych sprawach. Co więcej, postawa Rosji stała się pretekstem do wzmocnienia wschodniej flanki NATO, Stany Zjednoczone podjęły decyzję o wysłaniu do Polski 1700 żołnierzy.

Polska popierała oferowanie defensywnej pomocy militarnej Ukrainie, z którą zintensyfikowano kontakty na szczecblu dwustronnym. Na dwudniowe rozmowy do Polski przyjechał 20 stycznia prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski. 8 lutego rząd przyjął uchwałę w sprawie przekazania Ukrainie środków pochodzących z zasobów polskich sił zbrojnych. Pomocy Ukrainie udzieliły także państwa bałtyckie, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Przeciwnikiem jej militarnego wspierania okazały się Niemcy, narażając się na krytykę ze strony Polski i innych partnerów.

Narastająca presja ze Wschodu stworzyła prezydentowi Dudzie możliwości większego zaangażowania w politykę zagraniczną RP. W ramach zintensyfikowanych konsultacji prezydent odbył w lutym 2022 r. wizyty w Gruzji, a następnie w Brukseli, gdzie spotkał się z przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen oraz sekretarzem generalnym NATO Jensem

⁵⁴ *Wspólna Deklaracja Prezydenta Republiki Litewskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydenta Ukrainy*, 2 grudnia 2021 r., prezydent.pl.

⁵⁵ Szeszej M. Menkiszak, „Rosyjski szantaż wobec Zachodu”, *Analizy OSW*, 20 grudnia 2021 r.

Stoltenbergiem. Zaproponował zwiększenie kontaktów z aspirującymi do NATO Ukrainą i Gruzją przez zorganizowanie konsultacji w formule NATO-Ukraina oraz NATO-Gruzja.

Współpraca z Chinami

Pomimo zastrzeżeń Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnoatlantyckiego w sprawie płynących z Chin zagrożeń dla systemu międzynarodowego polskie władze chętnie zwracały się ku współpracy z Państwem Środka. Prezydent Duda, podobnie jak prezydent Czech Miloš Zeman, aktywnie uczestniczył w szczycie – wideokonferencji formatu 17+1, podczas gdy pozostałe państwa reprezentowali ministrowie. Prezydent apelował o otwarcie chińskiego rynku dla produktów z Europy Środkowej i większy napływ chińskich inwestycji typu *greenfield*. Zapowiedział, że Polska planuje wzmacniać swoją rolę w wymianie handlowej między Europą i Chinami, rozbudowując potencjał transportowy i przeładunkowy⁵⁶. W rozmowach z przywódcą Chin Xi Jinpingiem poruszał sprawę dostępności chińskich szczepionek na COVID-19.

Polskie stanowisko wyróżniało się na tle państw regionu. Litwa postanowiła zrezygnować z udziału w formacie 17+1 i nawiązać bliższe relacje z Tajwanem w myśl zasady opierania polityki na wartościach. Podobne podejście przyświecało pozostałym państwom bałtyckim oraz Słowacji i Rumunii, które brały pod uwagę krytyczny stosunek Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych do formatu oraz wykazywały nieufność wobec chińskich obietnic inwestycyjnych. Polskie władze nie udzieliły wsparcia Litwie po ostrej reakcji Chin na otwarcie przedstawicielstwa Tajwanu w Wilnie.

W lutym 2022 r. prezydent Andrzej Duda jako jedyny przywódca Unii Europejskiej wziął udział w otwarciu zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie. Tłumaczył to „olimpijską dyplomacją”, chęcią „wyjaśnienia prezydentowi Chin sytuacji wokół Ukrainy”. Nie jest pewne, jakie efekty osiągnął, natomiast niepokojąca dla NATO była wspólna deklaracja przyjęta w tym czasie przez prezydentów Putina i Xi Jinpinga, w której sprzeciwili się rozszerzaniu NATO i zapowiedzieli obronę wspólnych interesów. Chiny poparły oczekiwania Rosji w sprawie oczekiwanych gwarancji bezpieczeństwa⁵⁷.

⁵⁶ Wystąpienie Prezydenta Andrzeja Dudy na forum szczytu Przywódców Europy Środkowowschodniej i Chin, 9 lutego 2021 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-andrzeja-dudy-na-forum-szczytu-171,4410> (dostęp: 10.02.2022).

⁵⁷ „Chiny i Rosja sprzeciwiają się rozszerzaniu NATO”, PAP, 4 lutego 2022 r.

*

W sytuacji bezprecedensowej po 1989 r. presji, niepewności i zagrożeń płynących ze Wschodu Polska była beneficjentem członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Państwa Zachodu okazały względne zrozumienie dla polskiej reakcji na kryzys graniczny i zachowały jedność wobec żądań Rosji. NATO potwierdziło wzajemne zobowiązania i poszanowanie dla suwerennych decyzji państw odnośnie do ich udziału w międzynarodowych sojuszach i przyspieszyło debatę na rzecz adaptacji do zmieniających się zagrożeń. Wobec rosyjskich postulatów wycofania wojsk NATO z terenu Polski Stany Zjednoczone praktycznie wzmocniły wschodnią flankę dodatkowymi żołnierzami.

Refleksji wymaga presja płynąca z Zachodu – Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, które jedność rozumieją nie tylko w kategoriach bezpieczeństwa i ekonomii, lecz także wspólnych wartości. Przedłużanie sporu o praworządność jest dla Polski kosztowne i krótkowzroczne, a ponadto niezrozumiałe z punktu widzenia interesów gospodarczych i cywilizacyjnych państwa. Pogarsza bowiem pozycję Polski w Europie i uniemożliwia jej konstruktywne zaangażowanie na rzecz kształtowania Unii Europejskiej. Tylko Polska demokratyczna, skupiona na budowaniu potencjału społecznego, gospodarczego i obronnego może przeciwdziałać negatywnym z jej punktu widzenia tendencjom w Europie.

Poland's foreign policy under pressure from the West and the East

Poland's foreign policy in 2021 was under pressure both from the West and the East. The erosion of democratic standards had a negative impact on the relations between Poland and the EU as well as the United States. There was a lack of cooperation with the European Commission in the area of the rule of law. Poland did not implement numerous decisions of the Court of Justice of the European Union, and the Constitutional Court challenged the hierarchy of national law and the European law in Poland. The EU applied the conditionality principle, so Poland did not receive funds from the EU post-COVID Recovery Fund.

There was no positive development in relations with Germany. Cooperation in the framework of Visegrad Group and the 3 Sees Initiative was limited. In the East Poland continued to support the Belarusian opposition. Since August 2021, the government has faced a migration crisis on the Polish-Belarusian border, which it considers a hybrid war waged by Belarus against the EU. In the end of the year, Russia provoked a security crisis, concentrating massive military forces near the border with Ukraine.

Keywords: Poland's foreign policy, Poland's security policy, European Union, NATO, Visegrad Group, 3 Seas Initiative, COVID-19, crisis on the Polish-Belarusian border

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, Unia Europejska, NATO, Grupa Wyszehradzka, Trójmorze, COVID-19, kryzys na granicy polsko-białoruskiej