

Agnieszka Bieńczyk-Missala

ORCID 0000-0001-9456-5245

Po pierwsze, bezpieczeństwo: polityka zagraniczna Polski w drugim roku agresji Rosji na Ukrainę

2023 był ostatnim rokiem sprawowania władzy przez Zjednoczoną Prawicę w Polsce, zakończonym przejściem władzy przez opozycję po wyborach 15 października. Choć polityka zagraniczna nie należała do głównych problemów podnoszonych w czasie kampanii wyborczej, to sam wynik zapowiadał istotną zmianę na rzecz proeuropejskiego zaangażowania. O potrzebie przywrócenia Polsce należnego miejsca w Europie i odzyskaniu pozycji lidera Unii Europejskiej mówił lider opozycji i przyszły premier Donald Tusk w exposé 13 grudnia 2023 r.¹

Rok wyborczy nie sprzyjał jednak aktywności w polityce zagranicznej, która zasadniczo była skoncentrowana na sprawach bezpieczeństwa w związku z trwającą wojną w Ukrainie i rosnącymi zagrożeniami na Wschodzie. Problem ten, jak się okazało, wyczerpywał potencjał, zdolności i być może nawet aspiracje władz do podejmowania działań na forum międzynarodowym. Nie wykorzystywały bowiem możliwości tkwiących w dyplomacji państwa w Europie, nie mówiąc już o kierunkach pozaeuropejskich, gdzie Polska praktycznie w ogóle się nie angażowała. Był to wynik osłabionej pozycji państwa, na którą Zjednoczona Prawica zapracowała przez osiem lat rządów za sprawą konfliktu z instytucjami Unii Europejskiej wokół problemów z praworządnością, ale także chaosu kompetencyjnego, degeneracji struktur i zasobów kadrowych po latach obowiązywania ustawy o służbie zagranicznej z 2021 r.² Profesjonalistów brakowało zwłaszcza w kierownictwie urzędu i na stanowiskach ambasadorskich, których wiele pozostawało nieobsadzonych. Fatalnie na wizerunek państwa wpłynęły podejrzenia o uwikłanie Ministerstwa Spraw

¹ Stenogram exposé premiera Donalda Tuska, 13 grudnia 2023 r., <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expose-premiera-donald-tuska> (dostęp: 20.02.2024); zob. także: R. Kuźniar, „Drugi powrót Polski do Europy”, *Rzeczpospolita*, 8 grudnia 2023 r.

² A. Bieńczyk-Missala, „Czy leci z nami pilot?”, *Rocznik Strategiczny 2020/21*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 328.

Zagranicznych w tzw. aferę wizową, czyli bezprawny proceder wydawania wiz, co poskutkowało m.in. odwołaniem z funkcji sekretarza stanu Piotra Wawrzyka.

Choć minister spraw zagranicznych po raz pierwszy od lat przedstawił w Sejmie informację o zadaniach polskiej polityki zagranicznej, w dużej mierze stanowiła ona opis środowiska zewnętrznego i była poświęcona jej ogólnym celom³. W praktyce w 2023 r. ugruntowała się marginalizacja pozycji Ministerstwa Spraw Zagranicznych kierowanego przez ministra Zbigniewa Raua. Brakowało przejawów jego udziału w kreowaniu i realizacji zadań na głównych kierunkach polityki zagranicznej państwa, które były raczej domeną kancelarii premiera i prezydenta, choć ze zmiennym zaangażowaniem.

Władze nie doceniały znaczenia polityki zagranicznej i dobrych relacji z innymi państwami. Instrumentalizowały ją na potrzeby polityki wewnętrznej. Bezpośrednio przed wyborami do stałe obecnej retoryki antyeuropejskiej i antyniemieckiej doszła także antyukraińska, która została uznana przez obóz rządzący za korzystną z perspektywy pozyskiwania głosów wyborczych. Minister Rau zrezygnował nawet z udziału w historycznym, pierwszym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej w Kijowie 2 października, aby w tym czasie wziąć udział w konwencji wyborczej Prawa i Sprawiedliwości. Kuriozalne, zwłaszcza w aktualnej sytuacji międzynarodowej, było naprzemienne oskarżanie lidera opozycji Donalda Tuska o realizację poleceń Berlina lub Moskwy. Międzynarodowe wręcz protesty wywołało powołanie z naruszeniem prawa Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Zasady jej działania nie były przejrzyste, a największe obawy wzbudzała możliwość rekomendowania przez Komisję niepowierzania stanowisk publicznych osobom podejrzanym o działanie pod wpływem Rosji. Rodziło to podejrzenia o intencję wykluczenia polityków opozycji z życia publicznego. Ponadto tuż przed wyborami obóz rządzący zdecydował się ujawnić tajny plan obrony państwa z 2011 r., zarzucając ówczesnemu premierowi Donaldowi Tuskowi lekceważenie interesów bezpieczeństwa Polski⁴.

Przeciwko zmianom w Unii Europejskiej

Rząd Zjednoczonej Prawicy konsekwentnie prezentował Unię Europejską jako zagrożenie dla suwerenności państwa oraz siłę, która ingeruje w sprawy

³ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 r., 13 kwietnia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/media9.nsf/files/MPRA-CQUBZD/%24File/Informacja%20o%20założeniach%20i%20kierunkach%20polskiej%20polityki%20zagranicznej.pdf> (dostęp: 20.02.2024).

⁴ W. Kość, „Poland’s ruling party publishes top secret war plan as a campaign stunt”, Politico, 19 września 2023 r.

wewnętrzne Polski. **Władze wyrażały niechęć wobec planów reform UE, w tym zwłaszcza szeroko dyskutowanej idei federalizacji Europy i możliwości ograniczenia zasady jednomyślności w głosowaniach.** Minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau przestrzegał przed „skarleniem państwa” i zapowiadał wdrożenie „strategii politycznej” na rzecz utrzymania, a nawet wzmocnienia zasady jednomyślności w procesie decyzyjnym UE tam, gdzie jest to przewidziane przez prawo traktatowe⁵. Było to o tyle trudne wyzwanie dla polskiej dyplomacji, że m.in. Francja i Niemcy nieformalnie sugerowały konieczność połączenia reformy z potencjalnym rozszerzeniem wspólnoty m.in. o Ukrainę i Mołdawię⁶. Polska z kolei zajmowała osłabioną pozycję w Europie w związku z problemami wokół praworządności i regresem, który dokonał się w sferze standardów demokratycznych. Nie zrealizowała tzw. kamieni milowych (ich większość dotyczyła poprawy systemu sądownictwa), uzgodnionych z Komisją Europejską, które miały odblokować wypłatę środków z funduszu na rzecz Krajowego Planu Odbudowy po pandemii COVID-19. W grudniu 2023 r. postanowiono jedynie udzielić Polsce zaliczki w wysokości 5,1 mld euro⁷.

Rząd pozostawał sceptyczny wobec prób wypracowania europejskiej polityki migracyjnej. Na spotkaniu europejskim w Grenadzie 5 października, które odbywało się tuż przed polskimi wyborami, premierzy Mateusz Morawiecki i Viktor Orbán zablokowali część deklaracji, która zawierała postulat „obowiązkowej solidarności” z państwami szczególnie narażonymi na problem migracji. Premier Morawiecki wzywał za to do odbierania zasiłków nielegalnym migrantom oraz intensyfikacji walki z przemytnikami. Ten ostatni postulat nie budził kontrowersji. W związku z napływem imigrantów Niemcy zdecydowały się na okresowe wprowadzenie kontroli na granicach ze Szwajcarią, Austrią, Czechami i Polską, a ta ostatnia zastosowała analogiczny krok wobec Słowacji. Wyrывkowe kontrole osób wyjeżdżających ze Słowacji do Polski utrzymano od 4 października 2023 r. do 2 marca 2024 r. przy granicach z Polską.

W UE Polska angażowała się przede wszystkim w dyskusje dotyczące bezpieczeństwa, zwłaszcza sytuacji w Ukrainie. Wraz z państwami bałtyckimi należała do największych zwolenników rozwijania sankcji wobec Rosji

⁵ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 r., 13 kwietnia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/media9.nsf/files/MPRA-CQUBZD/%24File/Informacja%20o%20załozeniach%20i%20kierunkach%20polskiej%20polityki%20zagranicznej.pdf> (dostęp: 20.02.2024).

⁶ J. Szymańska, T. Zając, „Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE”, *Biuletyn PISM*, nr 138, 2 października 2023 r., <https://www.pism.pl/publikacje/raport-francusko-niemieckiej-grupy-ekspertow-o-reformie-ue> (dostęp: 28.02.2024); Ł. Pawłowski, „Koniec Polski czy powrót Europy”, *Analiza Forum Idei Fundacji Batorego*, 24 listopada 2023 r. (dostęp: 20.02.2024).

⁷ *Rzeczpospolita*, 8 grudnia 2023 r.

i Białorusi w związku z agresją przeciwko Ukrainie. Propagowała m.in. objęcie sankcjami rosyjskiego sektora nuklearnego, obniżenie obowiązujących limitów cenowych G-7 na rosyjską ropę naftową, prowadzenie prac nad przejściem rosyjskich aktywów w Europie, a także udzielanie Ukrainie wsparcia w zakresie przekazania amunicji i sprzętu wojskowego oraz szkoleń dla żołnierzy. Od stycznia polskie władze skutecznie naciskały na Niemcy, aby wyraziły zgodę na dostarczenie Ukrainie czołgów Leopard, a w kwietniu poniemieckich myśliwców MiG-29.

Sprawom bezpieczeństwa było też poświęcone spotkanie prezydenta Andrzeja Dudy z kanclerzem Olafem Scholzem i prezydentem Emmanuelem Macronem, które odbyło się przy okazji konferencji w Monachium 17 lutego 2023 r. w formule Trójkąta Weimarskiego. Przywódcy przyjęli komunikat, w którym zgodnie potępili napastniczą wojnę Rosji przeciwko Ukrainie i popełnione zbrodnie oraz wyrazili solidarność, zobowiązując się do wspierania Ukrainy „tak długo, jak będzie to konieczne”⁸. Rozmowy kontynuowano podczas szczytu Trójkąta Weimarskiego w Paryżu 12 czerwca 2023 r. Pewne znaczenie miało także majowe spotkanie trzech państw na szczepku ministrów ds. europejskich w Rogalinie. Gościnnie wziął w nim udział wicepremier Ukrainy ds. integracji z UE i NATO. Chodziło o przedyskutowanie polityki rozszerzenia Unii Europejskiej wobec proeuropejskich aspiracji Ukrainy, państw Bałkanów Zachodnich, Mołdawii i Gruzji.

Pomimo podobnego rozumienia sytuacji w Ukrainie do czasu zmiany rządu nie doszło do ocieplenia stosunków polsko-niemieckich⁹ czy też polsko-francuskich. Władze Polski krytykowały opieszałość Niemiec w udzielaniu pomocy Ukrainie oraz wyrażały sceptycyzm wobec francuskich postulatów dotyczących potrzeby dystansowania się Europy od Stanów Zjednoczonych w kontekście rywalizacji z Chinami. W kampanii wyborczej przedstawiciele partii rządzących tradycyjnie wzywali Niemcy do wypłaty reparacji za straty poniesione w czasie II wojny światowej. Uwagi kanclerza Scholza na temat afery wizowej w Polsce uznawali za mieszanie się Niemiec w wewnętrzne sprawy Polski¹⁰.

Konstruktywnie rozwijały się stosunki Polski z państwami bałtyckimi, w tym zwłaszcza z Litwą. Poza kwestią wojny na Ukrainie obydwa państwa prowadziły regularne konsultacje w sprawie prowokacji i napięć, których doświadczały na granicach z Białorusią i Rosją. Chodziło o presję migracyjną,

⁸ „Komunikat po spotkaniu przywódców państw Trójkąta Weimarskiego”, 24 lutego 2023 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/aktualnosci/komunikat-po-spotkaniu-przywodcow-panstw-trojkat-weimarskiego,65198> (dostęp: 14.02.2024).

⁹ „Relacje polsko-niemieckie w czasach przełomu”, *CSM Policy Paper*, 5 lutego 2023 r., <https://csm.org.pl/relacje-polsko-niemieckie/> (dostęp: 14.02.2024).

¹⁰ Zob. H. Burchard, „Tensions rise between Germany and Poland as Scholz mulls border checks”, *Politico*, 25 września 2023 r.

ale także obecność Grupy Wagnera i rozmieszczenie na Białorusi taktycznej broni nuklearnej. W tej ostatniej sprawie prezydenci Polski, Litwy i Łotwy wystosowali do szefów państw i rządów oraz sekretarza generalnego NATO list z apelem o przegląd i adaptację odstraszenia nuklearnego¹¹. Polski Kontyngent Wojskowy wspierał nadto Litwę w ochronie szczytu NATO, który odbywał się w Wilnie od 11 do 12 lipca 2023 r. Regularnie organizowano spotkania Trójkąta Lubelskiego, który koncentrował się na wspieraniu potrzeb Ukrainy. 11 stycznia prezydenci Polski, Litwy i Ukrainy przyjęli we Lwowie deklarację, w której wyrazili poparcie dla jej członkostwa w NATO i UE¹², a tuż przed szczytem Sojuszu spotkali się w tym celu w Kijowie 28 czerwca.

W marcu pod przewodnictwem premierów Polski i Rumunii Mateusza Morawieckiego i Nicolae Ciucă odbyła się IV edycja polsko-rumuńskich konsultacji międzyrządowych, którym towarzyszyło dwustronne Forum Biznesowe. Obydwa państwa łączyło podejście do Rosji i Ukrainy, kwestie modernizacji armii i kierunku rozwoju NATO. Podpisano m.in. deklarację współpracy w zakresie ochrony ludności.

Stagnacja utrzymała się w ramach Trójkąta Wyszehradzkiego, głównie za sprawą Węgier, które starały się blokować w Unii Europejskiej pomoc dla Ukrainy i pręźnie rozwijały stosunki z Rosją. Rząd Prawa i Sprawiedliwości zdystansował się od polityki niedawnego „sojusznika” Viktora Orbána i praktycznie nie utrzymywał z nim relacji. Niemniej jednak doszło do spotkań w ramach Grupy Wyszehradzkiej – w Bratysławie 26 czerwca 2023 r. z udziałem m.in. premierów Mateusza Morawieckiego i Viktora Orbána oraz z udziałem prezydenta Andrzeja Dudy w Pradze 22 listopada 2023 r. Oficjalnie nie poruszano spraw, które różniły państwa V4, a dyskutowano o bieżących problemach w UE.

Kontynuacja w polityce bezpieczeństwa

Polska w drugim roku rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie kontynuowała kurs na budowę własnego potencjału militarnego poprzez zakupy sprzętu wojskowego i rozwój armii. Deklarowała chęć wzmacniania NATO i europejskich zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony, aczkolwiek nie była konsekwentna. Nie angażowała się we współpracę z Francją i Niemcami i nie uczestniczyła w żadnym istotnym projekcie europejskim. Zmianę podejścia zapowiadał nowy rząd Donalda Tuska, co częściowo było podyktowane wątpliwościami wynikającymi z silnej pozycji kandydata na prezydenta Donalda

¹¹ List Prezydentów Polski, Litwy i Łotwy, 7 lipca 2023 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosc/wypowiedzi-prezydenta-rp/listy/do-szefow-panstw-i-rzadow--sekretarza-generalnego-organizacji-tractatu-polnocnoatlantycznego,71447> (dostęp: 14.02.2024).

¹² Wspólna deklaracja Prezydentów Polski, Ukrainy i Litwy, 11 stycznia 2023 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosc/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wspolna-deklaracja-prezydentow-polski-ukrainy-i-litwy,63106> (dostęp: 14.02.2024).

Trumpa w Stanach Zjednoczonych i możliwością zmiany w amerykańskiej polityce zagranicznej, której zwiastunem były trudności w zatwierdzeniu kolejnej transzy pomocy dla Ukrainy przez Kongres w styczniu 2024 r.

Realizując ustawę o obronie ojczyzny z 11 marca 2022 r., władze zdecydowały się na kolejne zakupy, obejmujące m.in. 96 śmigłowców szturmowych AH-64E Apache wraz z uzbrojeniem (radary, 1844 pociski AGM-114R2 Hellfire, 460 pocisków powietrze–ziemia JAGM, 508 pocisków przeciwlotniczych Stinger), sześć kolejnych baterii systemu Patriot/IBCS, dwie morskie jednostki raketowe, zautomatyzowane stanowisko dowodzenia Zenit-MP+ dla zestawów Pilica+ oraz bezzałogowce FlyEye¹³, zakupiono systemy bezzałogowe Bayraktar z Turcji oraz rozpoczęto leasing bezzałogowców MQ-9A z opcją ich zakupu w USA. Podpisano także umowę ze Stanami Zjednoczonymi na drugą partię czołgów Abrams oraz myśliwce F-35. W ramach polskiej produkcji 11 października 2023 r. minister obrony Mariusz Błaszczak zatwierdził umowy na mosty towarzyszące MS-20 Daglezja-S, wozy dowodzenia Zawilec, pojazdy samochodowe dla morskich jednostek raketowych oraz aneks na dostawy amunicji 120 mm do moździerzy samobieżnych Rak. W trakcie realizacji były m.in. zamówienia z Korei Południowej: czołgi K2, armatohaubice K9 i lekkie myśliwce FA 50. Część zakupów realizowano w ramach Pilnej Potrzeby Operacyjnej, bez przetargów i większych korzyści dla polskiego przemysłu, odwołując się do rozwoju prowadzonych programów badawczych, m.in. na pojazdy rozpoznawcze LOTR.

Opozycja zarzucała rządzącym chaos w działaniu, brak podążania za długoletnim Planem Modernizacji Technicznej wojska oraz przyjętej strategii rozwoju przemysłu obronnego i Sił Zbrojnych RP. Zapowiadała przegląd zawartych i realizowanych kontraktów po wygranych wyborach. Przez dwa lata nie udało się jednak przyjąć zapowiadanej ustawy o ochronie ludności cywilnej, co można uznać za rażące zaniedbanie w świetle trwającej za wschodnią granicą wojny.

Na wydatki wojskowe Polska przeznaczyła w 2023 r. 3,9% PKB, najwięcej ze wszystkich państw NATO¹⁴, realizując m.in. kontrakty zawarte w poprzednim roku¹⁵. Przed szczytem Sojuszu Północnoatlantyckiego w Wilnie, który odbył się w dniach 11–12 lipca, Polska zabiegała o nowe plany obrony Sojuszu, w tym wzmocnienie infrastruktury na wschodniej flance (głównie magazyny z uzbrojeniem) oraz zwiększenie liczby żołnierzy NATO przewidzianych jako siły szybkiego reagowania. Wspólnie z państwami Bukaresztańskiej Dziewiątki,

¹³ „Wojsko Polskie buduje kompleksowy system obrony przeciwlotniczej i przeciwraketowej”, Aktualności Ministerstwa Obrony Narodowej, 5 września 2023 r.

¹⁴ „Defence expenditure of NATO countries (2014–2023)”, NATO Press Release, 7 lipca 2023 r.

¹⁵ A. Bieńczyk-Missala, „Polityka zagraniczna Polski po agresji Rosji na Ukrainę”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 347–350.

której szczyt odbył się tradycyjnie przed spotkaniem NATO 6 czerwca, apelowała, aby obecność brygadowych grup bojowych rozmieszczonych decyzją NATO z 2022 r. miała charakter stały. Chodziło o nowy model sił Sojuszu, który zapewniałby zdolność do obrony terytorium NATO od pierwszego dnia agresji. W Wilnie nie zatwierdzono tego postulatu, jednak państwa indywidualnie zwiększyły liczebność na fłance wschodniej, np. Niemcy na Litwie i Kanada na Łotwie.

Polska uważała także, że dostosowania NATO wymaga rozmieszczenie rosyjskiej broni nuklearnej na terytorium Białorusi, stąd wspomniany list wyostrosowany wspólnie z Litwą i Łotwą do przywódców państw NATO i sekretarza generalnego 7 lipca 2023 r., w którym wezwano m.in. do dokonania przeglądu odstraszania nuklearnego i jego adaptacji do nowych realiów, włączenia zagrożeń konwencjonalnych z kierunku Białorusi w proces adaptacji militarnej i zwiększenia odporności sojuszniczej na zagrożenia hybrydowe¹⁶. W rezultacie w komunikacie końcowym wprowadzono zapis, że integracja wojskowa Rosji i Białorusi oraz planowane rozmieszczenie rosyjskiej broni jądrowej na Białorusi mają implikacje dla bezpieczeństwa i obrony Sojuszu. Może to być przyczynkiem do dyskusji o ewentualnym włączeniu Polski do programu *nuclear sharing* z wykorzystaniem certyfikowania przez USA samolotów F-35¹⁷.

Polska była zwolennikiem propozycji wypowiedzenia deklaracji Rosja–NATO z 1997 r., do czego ostatecznie nie doszło, oraz powołania Rady NATO–Ukraina. Wyrazem uznania dla Polski jako „advokata Ukrainy w NATO” było utworzenie w Bydgoszczy Wspólnego Centrum Analiz, Szkoleń i Edukacji NATO–Ukraina¹⁸.

Ścisłą współpracę w zakresie bezpieczeństwa na szczeblu dwustronnym podtrzymywano tradycyjnie ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią. 21 lutego 2023 r. odwiedził Polskę prezydent Joe Biden, który dzień wcześniej złożył wizytę w Ukrainie, a w Warszawie wziął udział w szczycie natowskich państw Europy Środkowej i Wschodniej, czyli Bukaresztańskiej Dziewiątki. Dla Polski znaczenie miała przede wszystkim trwała obecność wojsk amerykańskich. W marcu doszło do przekształcenia stacjonującej na zachodzie Polski Regionalnej Grupy Wsparcia (*Area Support Group Poland, ASG-P*) w Garnizon Sił Zbrojnych USA (*U.S. Army Garrison Poland, USAG-P*), który stał się ósmym stałym garnizonem sił zbrojnych USA w Europie i pierwszym stałym garnizonem wojsk amerykańskich w Polsce. W grudniu gotowość operacyjną osiągnęła w Redzikowie baza będąca elementem tarczy antyrakietowej USA.

¹⁶ List Prezydentów Polski, Litwy..., op. cit.

¹⁷ J. Gotkowska, J. Graca, „Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje”, *Komentarze OSW*, 13 lipca 2023 r.

¹⁸ Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia: Komisji Obrony Narodowej (nr 127), Komisji Spraw Zagranicznych (nr 149) Sejmu RP, s. 4.

Rozwijano także współpracę energetyczną ze Stanami Zjednoczonymi. Wzrosły zakupy skroplonego gazu ziemnego (LNG) od amerykańskich dostawców, a Polska należała do ich największych odbiorców w Europie. W 2023 r. sprowadziła aż o 126% amerykańskiego surowca więcej niż w poprzednim roku¹⁹. Zdecydowała także o wyborze amerykańskiej technologii do budowy reaktorów dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Druga planowana elektrownia jądrowa miała być oparta na technologii południowokoreańskiej.

Polska i Wielka Brytania podpisały w lipcu Plan polsko-brytyjskiej współpracy obronnej i Deklarację o polsko-brytyjskim partnerstwie strategicznym w zakresie polityki zagranicznej, obronności i bezpieczeństwa 2030. Na terytorium Polski rozlokowany został brytyjski system obrony przeciwlotniczej Sky Sabre. Ponadto brytyjskie koncerny, m.in. MBDA, zostały zaangażowane w budowę systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej krótkiego zasięgu Narew oraz konstrukcję fregat²⁰.

Od początku wojny w Ukrainie Polska pozostawała w czołówce państw pod względem udzielonej jej pomocy²¹. Pełniła funkcję hubu i szlaku transportowego dla dostaw do Ukrainy, a także umożliwiała szkolenia ukraińskich żołnierzy. Przez pięć miesięcy w 2023 r. 98 polskich policjantów rozminowywało tereny wyzwolone spod okupacji rosyjskiej w ramach dwustronnej pomocy. Polska dostarczyła Ukrainie m.in. amunicję artyleryjską, czołgową, przeciwlotniczą oraz karabinową, a także czołgi typu T-72M i T-72M1R, PT-91 oraz Leopard 2A4, myśliwce MiG-29, armatohaubice Krab, bojowe wozy piechoty, haubice samobieżne 2S1 Goździk, wieloprowadnicowe wyrzutnie rakiet BM-21 Grad, przeciwlotnicze zestawy rakietowe (S-125 Newa SC, 9K33 Osa, 2K12 Kub), przenośne przeciwlotnicze zestawy rakietowe Piorun, armaty przeciwlotnicze S-60, karabinki Grot oraz wyposażenie indywidualne dla żołnierzy²². Polskie władze konsekwentnie zachęcały inne państwa do przekazywania pomocy wojskowej Ukrainie. W przypadku bardziej zaawansowanego sprzętu, takiego jak myśliwce czy czołgi Leopard, dążyły do konsolidacji międzynarodowego poparcia i formowania koalicji państw, równocześnie w sposób dyskretny dostarczając niezbędne uzbrojenie.

¹⁹ T. Lipczyński, „Europa jest coraz bardziej zależna od LNG z USA. Te kraje kupują najwięcej surowca”, forsal.pl, 9 lutego 2024 r., <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/9427739,europa-jest-coraz-bardziej-zalezna-od-lng-z-usa-te-kraje-kupuja-najwi.html> (dostęp: 28.02.2024).

²⁰ „Bezpieczeństwo i obronność strategicznym priorytetem współpracy Polski i Wielkiej Brytanii”, 6 lipca 2023 r., Aktualności Ministerstwa Obrony Narodowej, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/bezpieczenstwo-i-obronnosc-strategicznym-priorytetem-wspolpracy-polski-i-wielkiej-brytanii> (dostęp: 14.02.2024).

²¹ Ukraine Support Tracker – A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (dostęp: 14.02.2024).

²² *Rzeczpospolita*, 7 lipca 2023 r.

W związku z aktywnością rosyjskiego lotnictwa nad Ukrainą incydentalnie dochodziło do naruszenia polskiej przestrzeni powietrznej przez wojskowe obiekty. Rosyjskie rakiety manewrujące wielokrotnie zbliżały się do Polski, a zdarzały się także przypadki naruszenia granicy. Do przechwycenia rosyjskich samolotów wojskowych dochodziło również nad Morzem Bałtyckim, gdzie operowały wojska sojusznicze. Prowokacji dopuszczała się też Białoruś. 1 sierpnia nad polskie terytorium wtargnęły białoruskie śmigłowce. Odnotowywano przypadki rażenia polskich systemów rozpoznania przez białoruskie służby. Biorąc pod uwagę powyższe incydenty, jak również ciągle wspieranie przez reżim Łukaszenki nielegalnej imigracji na granicy polsko-białoruskiej, władze skierowały w pobliże granicy dodatkowe pododdziały wojska.

Polacy i Ukraińcy „w piaskownicy”

Pełne zrozumienia i dobrej współpracy stosunki polsko-ukraińskie zostały w 2023 r. poddane poważnej próbie w związku z tzw. konfliktem zbożowym. Pomimo ogromnego wsparcia, jakiego Polska udzieliła Ukrainie od początku wojny, podejmowania starań na rzecz międzynarodowej pomocy dla Ukrainy w walce z rosyjską agresją oraz wysiłków na rzecz jej integracji z UE i NATO nie doszło do zawarcia zapowiadanej umowy dwustronnej, która miała zbudować nową jakość we wzajemnych stosunkach, a nawet, zdaniem pewnej części „optymistycznych” ekspertów, odmienić sytuację geopolityczną w Europie²³. W tym czasie Wielka Brytania i Francja, realizując deklarację państw G-7, zawarły z Ukrainą umowy o bezpieczeństwie, w których zobowiązały się do długofalowego wsparcia militarnego i niemilitarnego tego państwa²⁴.

Gdy 5 kwietnia 2023 r. odbywała się oficjalna wizyta Wołodymyra Zełenskiego w Polsce, podczas której został uhonorowany najwyższym polskim odznaczeniem – Orderem Orła Białego²⁵ – dymisję złożył minister rolnictwa Henryk Kowalczyk. Chodziło o sprzeciw wobec Komisji Europejskiej, która nie zgodziła się na przywrócenie ceł na ukraiński import zboża, o co od miesięcy zabiegał polski rząd. Zniesienie ceł na ukraińskie produkty w 2022 r. było formą unijnej pomocy Ukrainie, która nie mogła eksportować zboża tradycyjną drogą morską i została zmuszona do przekierowania około połowy swojego eksportu z zablokowanych portów Morza Czarnego do Polski, Węgier, Rumunii i Słowacji. W konsekwencji doszło do zalania rynków wschodnich państw UE produktami z Ukrainy, spadku cen na artykuły rolnicze i fali protestów rolników. Rolnicy organizowali demonstracje w stolicach i blokowali przejścia graniczne.

²³ Przykładowo: Marek Budzisz, Jacek Bartosiak.

²⁴ J. Gotkowska, K. Nieczypor, J. Graca, „Zachód-Ukraina: umowy o współpracy w obszarze bezpieczeństwa”, *Analizy OSW*, 19 stycznia 2024 r.

²⁵ Przy okazji wizyty prezydenta Zełenskiego odbyło się Polsko-Ukraińskie Forum Gospodarcze.

Władze próbowały negocjować z Ukrainą wstrzymanie eksportu pewnych produktów, takich jak zboża, owoce, warzywa, nabiał, mięso do Polski, jednak bez oczekiwanych rezultatów. Okresowo wprowadzały zakaz importowania ukraińskich produktów, zezwalając jedynie na tranzyt, jednak te jednostronne akty łamały zasady jednolitego rynku Unii Europejskiej i umowę między UE a Ukrainą. W związku z blokadami na granicach powstawały kilometrowe kolejki, a Ukraina obwiniała Polskę o utrudnianie dostaw humanitarnych i wojskowych, czemu Polska zaprzeczała.

Podobny problem dotyczył polskich przewoźników, którzy ponosili straty w związku z przyznaniem po wybuchu wojny korzystnego traktowania ukraińskim przewoźnikom, od których nie wymagano licencji na transport międzynarodowy, umożliwiając im przewóz ładunków z Ukrainy w dowolne miejsce UE po spełnieniu minimum formalności.

W wyniku sprzecznych interesów doszło do zmiany narracji w relacjach dwustronnych. Minister Marcin Przydacz zarzucił na antenie TVP Ukrainie niewdzięczność²⁶, a w odpowiedzi MSZ Ukrainy wezwało na rozmowę ambasadora w Kijowie Bartosza Cichockiego. Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski, przemawiając na wrześniowej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, zasugerował, że Polska skutecznie pomaga Rosji. Polskie władze nie pozostały dłużne. Premier Morawiecki ogłosił, że Polska nie przekazuje Ukrainie w tym momencie żadnego uzbrojenia, modernizuje zaś własną armię²⁷. Innym razem prezydent Andrzej Duda porównał Ukrainę do tonącego, który w akcie desperacji może pociągnąć na dno ratownika²⁸. Kryzys wpisywał się w rosyjskie dążenia do dzielenia państw zachodnich i odpowiadał rosyjskiej propagandzie. Rzeczniczka rosyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych Maria Zacharowa stwierdziła, że nigdy wcześniej tak bardzo nie zgadzała się z Dudą²⁹.

Ukraina nie wykazywała zamiaru dokonywania ustępstw w relacjach z Polską; w istocie zainicjowała skargę przeciwko Polsce w ramach postępowania przed Światową Organizacją Handlu. Komisja Europejska z kolei nie była skłonna spełniać postulaty państw sąsiadujących z Ukrainą. Jedynie okresowo wprowadzała zakaz importu ukraińskiego zboża z terytorium pięciu wschodnich krajów UE. Nie przedłużyła jednak embarga po 15 września 2023 r. W Europie uważano, że problemy polskich rolników są ważne dla Prawa i Sprawiedliwości przede wszystkim w kontekście październikowych wyborów parlamentarnych³⁰. Jednak z końcem roku protesty się nasiliły, dopro-

²⁶ Zob. wypowiedź ministra Marcina Przydacza dla TVP z 31 lipca 2023 r.

²⁷ Z. Sheftalovich, „Poland stops sending weapons to Ukraine amid grain fight, Warsaw says”, Politico, 21 września 2023 r.

²⁸ Wypowiedź prezydenta Andrzeja Dudy dla dziennikarzy, Nowy Jork, 19 września 2023 r.

²⁹ Polsat News, 20 września 2023 r.

³⁰ L. Kijewski, B. Brzeziński, B. Moens, „Most EU countries oppose Polish-led calls to keep Ukraine grain curbs”, Politico, 6 września 2023 r.

wadzając do uciążliwych blokad na granicy polsko-ukraińskiej. Skutecznych negocjacji ze stronami sporu nie podjął także nowy rząd Donalda Tuska, który udał się do Kijowa z jedną ze swoich pierwszych wizyt zagranicznych pod koniec stycznia 2024 r.

Polskie władze nie były też usatysfakcjonowane z obchodów 75 rocznicy zbrodni wołyńskiej. Z inicjatywy polskiej zorganizowano wspólną uroczystość w katedrze w Łucku, w której udział wzięli prezydenci Duda i Zełenski, jednak nie doszło do postępu w zakresie podjęcia prac ekshumacyjnych ofiar zbrodni ani ich upamiętnienia³¹.

Rosja i Białoruś razem przeciwko Polsce

Agresywną politykę Rosji prowadzoną w ścisłej współpracy z Białorusią Polska uznawała za największe zagrożenie dla pokoju w Europie, w tym swego bezpieczeństwa³², systematycznie bowiem musiała konfrontować się z wrogimi działaniami w cyberprzestrzeni³³ oraz dezinformacją. Rosja nasiliła kłamliwe narracje o rzekomej odpowiedzialności Polski za wybuch II wojny światowej i zmierzającej do rozpętania III, zainteresowanej rewizją podziałów terytorialnych w regionie. Podobne działania propagandowe podejmowała strona białoruska, która oskarżała Polskę o chęć eskalowania wojny rosyjsko-ukraińskiej, plany aneksji części zachodniej Ukrainy i Białorusi oraz łamanie praw migrantów na granicy³⁴. Rosyjska dezinformacja służyła także podsycaniu antyukraińskich nastrojów w Polsce i eskalowaniu podziałów między Polską a Ukrainą, np. w kontekście kryzysu zbożowego i blokad przejść granicznych.

Wiosną doszło do zaostrzenia dwustronnej retoryki w związku z przejściem przez władze Warszawy znajdującego się w posiadaniu ambasady rosyjskiej budynku przy ul. Kieleckiej 45, w którym do 24 lutego 2022 r. funkcjonowała rosyjska szkoła. Postępowanie było wynikiem decyzji Sądu Okręgowego w Warszawie³⁵. W reakcji wiceprzewodniczący Rady Bezpieczeństwa Rosji

³¹ Kulisy ewolucji stosunków polsko-ukraińskich po 24 lutego 2022 r. przedstawia książka – wywiad Z. Parafianowicza *Polska na wojnie*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Warszawa 2023. Zob. także A. Szeptycki, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023.

³² Informacja na temat zadań..., op. cit.

³³ „Jesteśmy codziennie atakowani”, wywiad Patrycjusza Wyżgi z gen. dyw. Karolem Molendą w programie *Didaskalia*, Youtube, 7 lutego 2024 r.

³⁴ M. Zochowski, „Rosja i Białoruś oskarżają Polskę o plany agresji”, *Analizy OSW*, 24 lipca 2023 r.; A. Szabaciuk, „Nowa ofensywa propagandowa Białorusi wymierzona w Polskę”, *Komentarze*, Instytut Europy Środkowej, 23 marca 2023 r.

³⁵ „Komunikat MSZ dot. wystąpienia do właściwych organów o wszczęcie postępowań egzekucyjnych w sprawie nieruchomości znajdujących się w bezprawnym posiadaniu Federacji Rosyjskiej”, Aktualności Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, 1 marca 2022 r.

Dmitrij Miedwiediew wezwał do zerwania stosunków dyplomatycznych z Polską, a problem był rozpatrywany publicznie przez rzeczników ministerstw spraw zagranicznych. Żadna ze stron nie zdecydowała się ostatecznie na tak drastyczny krok. 5 maja przedstawicielowi Federacji Rosyjskiej w Polsce przekazano notę protestacyjną dotyczącą wypowiedzi byłego rzecznika praw dziecka Federacji Rosyjskiej, Pawła Astachowa, który nawoływał w telewizji do zabójstwa polskiego ambasadora. Od lat nie dochodziło do spotkań przedstawicieli państw na wysokim szczeblu. Minister Zbigniew Rau nie wziął udziału w spotkaniu Rady Ministerialnej OBWE w Skopje, chcąc uniknąć kontaktu z Siergiejem Ławrowem.

W Polsce odnotowano wzmożoną aktywność rosyjskich służb specjalnych. Polskie służby uniemożliwiły działania sabotażowe grup szpiegowskich podejrzanych o współpracę z rosyjskim wywiadem, które planowały sparaliżowanie dostaw sprzętu, broni i pomocy dla Ukrainy przez ataki na trakcje kolejowe, a także podpalenia budynków na terenie Polski. Zbierały też informacje m.in. o infrastrukturze krytycznej, w tym obiektach militarnych i portach morskich³⁶.

W polityce wobec Białorusi władze Polski koncentrowały się na wspieraniu opozycji demokratycznej. Nie były jednak w stanie skutecznie pomóc polskiemu dziennikarzowi Andrzejowi Poczobutowi skazanemu na osiem lat przez sąd w Mińsku za rzekome podżeganie do nienawiści i publiczne wzywianie do działań zagrażających bezpieczeństwu narodowemu. W reakcji na decyzję sądu Polska zawiesiła od 10 lutego 2023 r. ruch na polsko-białoruskim przejściu granicznym w Bobrownikach. Rozszerzyła też do 365 osób listę obywateli Białorusi objętych sankcjami, m.in. zakazem wjazdu do strefy Schengen. Głównie chodziło o parlamentarzystów, członków prezydenckiej administracji, sędziów, prokuratorów, pracowników struktur siłowych zaangażowanych w działania przeciwko demokratycznej opozycji i sankcjonujących decyzje władz. Na liście znaleźli się także białoruscy propagandyści, sportowcy i artyści. Zamrożono również kapitał 20 podmiotów i 16 osób powiązanych z kapitałem rosyjskim. Polska wraz z państwami bałtyckimi skutecznie zainicjowała sankcje UE przeciwko Białorusi uchwalone w lipcu 2023 r. W Radzie Praw Człowieka ONZ zabiegała o utrzymanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. Białorusi, odpowiedzialnego za monitorowanie praw człowieka.

Kolejny rok z rządu Białorusini stanowili największą grupę osób, której Polska przyznała ochronę międzynarodową. W 2023 r. otrzymało ją 2,9 tys. obywateli Białorusi, 1,1 tys. Ukrainy i 0,2 tys. Rosji³⁷. W kraju funkcjonowała też

³⁶ PAP, 18 marca 2023 r., 22 listopada 2023 r.

³⁷ „Ochrona międzynarodowa w 2023 r.”, Aktualności Urzędu do spraw Cudzoziemców, 16 stycznia 2024 r., <https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2023-r> (dostęp: 20.02.2024).

część niezależnych białoruskich mediów oraz organizacji. Niemniej jednak liderka białoruskiej opozycji Swiatłana Cichanouska, która odwiedziła Polskę w styczniu 2024 r., oceniła, że potrzebne jest większe zaangażowanie Polski w sprawę Białorusi.

Białoruś tymczasem kontynuowała zwalczanie praw mniejszości polskiej. Od 2022 r. dwie szkoły w Grodnie i Wołkowysku otrzymały zakaz nauczania w języku polskim. Władze zamknęły także jedną z najstarszych i największych szkół prywatnych w Grodnie – stowarzyszenia Polska Macierz Szkolna – oraz liczne szkoły prywatne oferujące kursy polskiego. Za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Białorusi uznano Kartę Polaka; posiadacze tych dokumentów nie mogli być pracownikami służby cywilnej. Od lipca 2023 r. Białorusini zostali zobowiązani do zgłaszania zezwoleń na pobyt, a także posiadania paszportów i innych dokumentów wydanych przez państwa trzecie.

Granica polsko-białoruska nadal pozostawała istotnym elementem szlaku nielegalnej imigracji inspirowanej przez Białoruś i Rosję, a mur, którego budowę zakończono jeszcze w październiku 2022 r., nie przyczynił się do zmniejszenia liczby migrantów próbujących dostać się na terytorium Polski. W 2023 r. funkcjonariusze z Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej odnotowali blisko 26 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej, podczas gdy w 2022 r. było ich 15,7 tys.³⁸

*

W okresie rządów Zjednoczonej Prawicy Polska nie wykorzystywała w pełni potencjału tkwiącego w instrumentach polityki zagranicznej do realizacji interesów państwa. O ile jeszcze do lipcowego szczytu NATO w Wilnie władze brały udział w rozmaitych konsultacjach dotyczących przyszłych postanowień, o tyle w kolejnych miesiącach skupione były na kampanii wyborczej. Ewolucja stosunków polsko-ukraińskich będzie podręcznikowym przykładem degradacji relacji kształtowanych bez długoterminowej wizji, kompetencji i rozsądku po obu stronach (!), od deklaracji o braterstwie do wrogich oskarżeń. Rosyjska agresja przeciwko Ukrainie zmieniła podejście do obronności państwa, ale nie szerszej polityki bezpieczeństwa. Nie zmieniła perspektywy rządu Zjednoczonej Prawicy na najważniejszych partnerów w Europie i potrzebę współkształtowania Unii Europejskiej, która jest konieczna ze względu na dozę niepewności co do przyszłego amerykańskiego zaangażowania w Europie. Powyborczy zwrot w Polsce, powrót Donalda Tuska na stanowisko premiera i Radosława Sikorskiego na stanowisko ministra spraw

³⁸ „Na granicy polsko-białoruskiej”, Aktualności Straży Granicznej, 2 stycznia 2024 r., <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/12804,Na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 20.02.2024). Zob. także: A.M. Dyer, „Priorytety białoruskiej polityki zagranicznej – wyzwania dla Polski”, *Biuletyn PISM*, nr 66, 1 czerwca 2023 r.

zagranicznych oznacza w dużej mierze przewidywalny powrót do polityki zagranicznej, którą Polska prowadziła w latach 2007–2015³⁹. Nie wiadomo jednak, czy będzie mu towarzyszyła trafna odpowiedź na oczekiwania społeczne i umiejętność rozwiązywania problemów wewnętrznych i czy w związku z tym powrót będzie trwały.

Security first: Poland's foreign affairs in the second year of Russia's aggression in Ukraine

The chapter examines the evolution of Poland's foreign policy in the second year of Russia's aggression against Ukraine, focusing primarily on security issues. Poland continued to pursue the enhancement of its military capabilities through the procurement of military equipment and the development of its armed forces. It declared its intention to bolster NATO and European security capabilities, albeit inconsistently. It refrained from engaging in cooperation with France and Germany and did not participate in any major European projects. In 2023, Poland allocated 3.9% of its GDP for military expenditure, the highest among all NATO countries.

The comprehensive understanding and positive cooperation between Poland and Ukraine were put to a serious test in 2023 due to the so-called "grain conflict". Russia's aggressive policy, pursued in close cooperation with Belarus, was considered by Poland to be the greatest threat to peace in Europe, including Poland's security. Poland systematically had to confront hostile actions in cyberspace and disinformation. During the rule of the Law and Justice Party, the country did not fully leverage the potential inherent in foreign policy instruments to pursue state interests. While the authorities participated in various consultations regarding future agreements up until the NATO summit in Vilnius in July, in the subsequent months, their focus shifted to the electoral campaign. The post-election turn in Poland, with Donald Tusk returning to the position of Prime Minister and Radosław Sikorski returning to the position of Minister of Foreign Affairs, largely signifies a return to predictable foreign policy that Poland pursued in the years 2007–2015.

Keywords: Poland's foreign affairs, Poland's security policy, NATO, European Union, Weimar Triangle, Visegrád Group, Lublin Triangle, Ukraine, Germany, France, Lithuania, Russia, Belarus, military spending, nuclear weapons, disinformation

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, NATO, Unia Europejska, Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Lubelski, Ukraina, Niemcy, Francja, Litwa, Rosja, Białoruś, wydatki wojskowe, broń nuklearna, dezinformacja

³⁹ A. Jelonek, R. Schnepf, *Polska w świecie. Reaktywacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2022.