

ROCZNIK POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ 2023



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

ROCZNIK POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ 2023



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2025

Redakcja

Redaktor naczelny: dr hab. Jarosław Ćwiek-Karpowicz

Zastępca redaktora naczelnego: dr Marcin Terlikowski

Redaktor prowadzący: Jakub Pieńkowski

Członkowie: dr Jędrzej Czerep, Amanda Dziubińska, dr Wojciech Lorenz,

dr Mateusz Piotrowski, dr Justyna Szczudlik, dr Daniel Szeligowski,

dr Jolanta Szymańska, Damian Wnukowski, dr Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk

Redakcja tekstu

Marta Przyłuska-Brzostek, Karolina Dyl

Korekta

Katarzyna Staniewska

Projekt okładki, redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

„Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” ukazuje się od 1991 r.

Opinie w nim wyrażone odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Poszczególne artykuły są dostępne (za opłatą) na stronach:

www.pism.pl/eksiegarnia, www.cceol.com

ISSN 1230-4794

ISBN 978-83-68555-07-3

e-ISBN 978-83-68555-08-0

Wydawca

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa

tel. (+48) 22 556 80 00

e-mail: publikacje@pism.pl; www.pism.pl

Druk

PHU Olejnik Piotr Olejnik

ul. E. Szwanowskiego 2/301-318 Warszawa

Spis treści

Autorzy – analitycy w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych	5
Wykaz skrótów nazw ministerstw	7
Od Redaktora Naczelnego	9

I. Podstawy polityki zagranicznej Polski

Polityka Polski w Unii Europejskiej	15
Aleksandra Kozioł, Tomasz Zając	
Polityka bezpieczeństwa RP	26
Artur Kacprzyk, Wojciech Lorenz, Marcin Terlikowski	
Zagraniczna polityka gospodarcza Polski.	39
Damian Wnukowski	

II. Polityka Polski wobec wybranych państw i ugrupowań regionalnych

Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych.	55
Mateusz M. Piotrowski	
Polityka Polski wobec Niemiec.	68
Łukasz Jasiński	
Polityka Polski wobec Francji.	79
Amanda Dziubińska	
Polityka Polski wobec Wielkiej Brytanii.	89
Przemysław Biskup	
Polityka Polski wobec Rosji	101
Agnieszka Legucka	
Polityka Polski wobec Chińskiej Republiki Ludowej.	110
Marcin Przychodniak	

Polityka Polski w Grupie Wyszehradzkiej.....	118
Łukasz Ogrodnik	
Polityka Polski wobec Ukrainy.....	129
Maria Piechowska	
Polityka Polski wobec Białorusi.....	142
Anna Maria Dyner	
Polityka Polski wobec państw bałtyckich.....	151
Kinga Dudzińska	
Polityka Polski wobec Bałkanów Zachodnich w latach 2022–2023.....	164
Tomasz Żornaczuk	
Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w latach 2022–2023.....	176
Sara Nowacka, Michał Wojnarowicz	

III. Wybrane zagadnienia polskiej polityki zagranicznej

Polityka Polski wobec Turcji w latach 2014–2023.....	197
Aleksandra Maria Spancerska	
Polska wobec rosnącego znaczenia Globalnego Południa w polityce światowej.....	209
Jędrzej Czerep, Patryk Kugiel	

Autorzy
– analitycy w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych

Przemysław Biskup – program Unia Europejska

Jędrzej Czerep – koordynator programu Bliski Wschód i Afryka

Kinga Dudzińska – program Europa Środkowa

Anna Maria Dynier – program Bezpieczeństwo międzynarodowe

Amanda Dziubińska – program Trójkąt Weimarski

Łukasz Jasiński – program Trójkąt Weimarski

Artur Kacprzyk – program Bezpieczeństwo międzynarodowe

Aleksandra Kozioł – program Bezpieczeństwo międzynarodowe

Patryk Kugiel – program Azja i Pacyfik

Agnieszka Legucka – program Europa Wschodnia

Wojciech Lorenz – koordynator programu Bezpieczeństwo międzynarodowe

Sara Nowacka – program Bliski Wschód i Afryka

Łukasz Ogrodnik – program Europa Środkowa

Maria Piechowska – program Europa Wschodnia

Mateusz M. Piotrowski – program Bezpieczeństwo międzynarodowe

Marcin Przychodniak – program Azja i Pacyfik

Aleksandra Spancerska – program Bliski Wschód i Afryka

Marcin Terlikowski – zastępca kierownika Biura Badań i Analiz

Michał Wojnarowicz – program Bliski Wschód i Afryka

Damian Wnukowski – koordynator programu Azja i Pacyfik

Tomasz Zając – program Unia Europejska

Tomasz Żornaczuk – koordynator programu Europa Środkowa

Wykaz skrótów nazw ministerstw

MEiN	– Ministerstwo Edukacji i Nauki www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka
MF	– Ministerstwo Finansów www.gov.pl/web/finanse
MI	– Ministerstwo Infrastruktury www.gov.pl/web/infrastruktura
MKiŚ	– Ministerstwo Klimatu i Środowiska www.gov.pl/web/klimat
MON	– Ministerstwo Obrony Narodowej www.gov.pl/web/obrona-narodowa
MRiRW	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi www.gov.pl/web/rolnictwo
MRiT	– Ministerstwo Rozwoju i Technologii www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji www.gov.pl/web/mswia
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych www.gov.pl/web/dyplomacja

Od Redaktora Naczelnego

Mam wielką przyjemność przekazać na Państwa ręce kolejny numer „Rocznika Polskiej Polityki Zagranicznej”. Jest to publikacja wyjątkowa na rynku wydawniczym, w której analitycy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych – światowej klasy specjaliści w swoich dziedzinach – dokonują analizy stanu stosunków Polski z sąsiadami i kluczowymi państwami świata, a także polskiego stanowiska wobec najważniejszych procesów globalnej polityki. „Rocznik” zachowuje wysoki poziom obiektywizmu, nie ulegając powszechnej w publicystyce demagogii, sporum partyjnym i populizmowi. Równocześnie jednakowa i powtarzana corocznie metodologia pracy umożliwia Czytelnikom łatwiejszą systematyzację i dokonywanie porównań.

Każdy rozdział „Rocznika” zaczyna się od analizy uwarunkowań polityki Polski wobec danego państwa, grupy państw, organizacji międzynarodowej lub procesu. Jest to niezbędny element pozwalający określić warunki, w jakich dyplomacja musiała funkcjonować. Część z nich każdego roku jest inna ze względu na zmianę sytuacji międzynarodowej czy też z powodu zmian wewnętrznych, takich jak wybory. Część natomiast pozostaje względnie trwała i warunkuje stosunki Polski z danym partnerem przez wiele lat. W dalszej kolejności autorzy rozdziałów przedstawiają cele i założenia, które przyświecały formułowaniu i realizacji polskiej polityki. Wyszczególnienie w tekstach tych dwóch elementów składowych ma niebagatelną zaletę, gdyż ułatwiają one dokonywanie porównań. Te zaś pozwalają na rozróżnienie elementów, które pojawiają się doraźnie lub są elementem aktualnej koniunktury, zarówno wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Z drugiej strony wskazują na czynniki, które są głęboko zakorzenione w polskiej racji stanu i pozostają niezmiennie bez względu na bieżącą rywalizację partyjną – należą do nich członkostwo w NATO i Unii Europejskiej, ścisły dwustronny sojusz ze Stanami Zjednoczonymi oraz potrzeba przeciwstawienia się zagrożeniu ze strony neoimperialnej Rosji. Element ciągłości jest szczególnie ważny w obliczu obserwowanego zaostrzenia sporu politycznego, który pociąga za sobą niejednokrotnie trudne do przewyciężenia podziały wewnątrz naszego społeczeństwa i klasy politycznej. W następnej części autorzy rozdziałów dokonują zestawienia działań podejmowanych przez Polskę w stosunkach z konkretnymi partnerami na kanwie nie tylko politycznej, ale także gospodarczej, kulturalnej i społecznej,

a w niektórych przypadkach także w innych dziedzinach, szczególnie bezpieczeństwa, obronności i wojskowości. Każdy rozdział zamyka ocena. Jej celem jest nie tylko zestawienie celów, które Polsce udało się bądź nie udało zrealizować, ale także omówienie czynników, które doprowadziły do tej sytuacji.

Rok 2023 w polskiej polityce wewnętrznej okazał się przełomowy. W wyniku przeprowadzonych w październiku wyborów parlamentarnych po ośmiu latach rządów władzę utraciła Zjednoczona Prawica – koalicja Prawa i Sprawiedliwości oraz mniejszych partii prawicowych. W połowie grudnia gabinet Mateusza Morawieckiego został zastąpiony przez rząd Donalda Tuska, powołany przez opozycyjne dotychczas ugrupowania – Koalicję Obywatelską, Polskie Stronnictwo Ludowe, Polskę 2050 i Nową Lewicę. Jacka Czaputowicza – z krótkim epizodem Szymona Szynkowskiego vel Sęka – na stanowisku ministra spraw zagranicznych zastąpił Radosław Sikorski. Nowy rząd przed końcem roku nie zdążył w istotny sposób wywrzeć wpływu na kształt polskiej polityki zagranicznej. Zapowiadał jednak jej istotną zmianę – odejście od reprezentowanego przez poprzedników konfrontacyjnego stanowiska wobec instytucji i największych partnerów z UE, w szczególności Niemiec. Ograniczeniem, które nowa koalicja rządząca musiała brać pod uwagę, była trwająca kadencja niechętnego jej, związanego ze Zjednoczoną Prawicą prezydenta Andrzeja Dudy, mającego ambicję odgrywania aktywnej roli w kreowaniu polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W polityce międzynarodowej z punktu widzenia polskich interesów rok 2023 był przede wszystkim kolejnym rokiem niesprokowanej rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Działania Rosji nie tylko rażąco naruszały prawo międzynarodowe, ale także podważały dotychczasowy ład i system bezpieczeństwa w Europie, którego Polska była beneficjentem. Stanowiło to żywotne zagrożenie dla jej interesów, w tym jej suwerenności, integralności terytorialnej oraz stabilności wewnętrznej – Polska graniczy bowiem nie tylko z Ukrainą, ale także z Rosją i podporządkowaną jej Białorusią. Dlatego w swojej polityce międzynarodowej skoncentrowała się na powstrzymaniu rosyjskiej ekspansji. Służyć temu miało z jednej strony zmobilizowanie sojuszników z NATO i UE do większego zaangażowania w bezpieczeństwo wschodniej flanki. Z drugiej strony władze polskie – mimo zdarzających się zadrażnień – kontynuowały swoje wszechstronne wsparcie materialne, w tym wojskowe, a także polityczne dla Ukrainy, zabiegając o wydatną pomoc dla niej również ze strony sojuszników.

Punktem wyjścia do rozważań „Rocznika” jest informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej przedstawiana corocznie Sejmowi. Wygłoszona w kwietniu 2023 r. przez ministra Jacka Czaputowicza miała charakter szczególny – była pierwszą po czterech latach przerwy spowodowanej pandemią COVID-19 i rozpoczęciem pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Minister podkreślił w swoim exposé, że nadrzędnym celem polskiej dyplomacji

pozostaje bezpieczeństwo – militarne, energetyczne, a także żywnościowe – a jego fundamentem jest członkostwo w NATO i UE. Szczególne znaczenie przypisał wzmocnieniu wschodniej flanki i utrwaleniu więzi transatlantyckich, a także wsparciu walki Ukrainy o jej suwerenność i integralność terytorialną. Wśród priorytetów wymienił również pogłębianie współpracy regionalnej, w tym w ramach Bukareszteńskiej Dziewiątki, Inicjatywy Trójomorza, a także odbudowę dialogu strategicznego z Niemcami, również w ramach Trójkąta Weimarskiego. Minister zwrócił uwagę, że Polska musi pozostać państwem aktywnym – nie tylko reagującym na kryzysy, ale także kształtującym porządek międzynarodowy, który musi pozostać oparty na poszanowaniu prawa międzynarodowego i solidarności demokratycznych narodów.

„Rocznik” tradycyjnie składa się z trzech części. Pierwsza obejmuje analizę kluczowych procesów – polityki bezpieczeństwa Polski oraz w ramach UE, a także międzynarodowego wymiaru jej polityki gospodarczej. W drugiej przedstawione są polskie relacje z sąsiadami, a także innymi kluczowymi partnerami i oponentami zagranicznymi. Znajdą się tutaj także teksty powstające w cyklach dwuletnich, opisujących polską politykę wobec Bałkanów Zachodnich oraz Bliskiego Wschodu. Trzecia część obejmie teksty analizujące stosunki wieloletnie – z Turcją w latach 2014–2023, oraz procesy mające wymiar globalny – Globalne Południe w polskiej polityce zagranicznej.

Mam gorącą nadzieję, że kolejny tom „Rocznika” – podobnie jak poprzednie – znajdzie życzliwe przyjęcie i zainteresowanie u Czytelników. Liczę, że będzie on służyć badaczom, praktykom polityki międzynarodowej oraz wszystkim zainteresowanym rolą Polski w świecie jako rzetelne źródło wiedzy i punkt wyjścia do dalszej refleksji.

Jarosław Ćwiek-Karpowicz

I.

PODSTAWY POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI

Polityka Polski w Unii Europejskiej

ALEKSANDRA KOZIOŁ, TOMASZ ZAJĄC

Uwarunkowania

Aktywność Polski w Unii Europejskiej w 2023 r. warunkowana była przede wszystkim bieżącą sytuacją bezpieczeństwa w Europie, związaną z trwającą od 2022 r. rosyjską pełnoskalową agresją na Ukrainę. Potencjał doraźnej reakcji UE stopniowo się wyczerpywał. Istotnie zmniejszyły się też dostępne zasoby uzbrojenia i amunicji, które kraje członkowskie mogły przekazać siłom ukraińskim¹. Polska dostrzegała coraz wyraźniejszą potrzebę znalezienia nowych rozwiązań w ramach Wspólnoty służących podtrzymaniu wsparcia dla Ukrainy, w tym finansowania jej odbudowy i pomocy gospodarczej w dłuższym okresie.

Polska, wraz z państwami bałtyckimi i Czechami, znajdowała się w awangardzie europejskiej pomocy wojskowej dla Ukrainy. Państwa UE – poza Węgrami – pozostawały zgodne co do potrzeby jej udzielenia, a przewodnicząca Komisji Europejskiej (KE) Ursula von der Leyen podkreślała wielokrotnie, że będzie ona udzielana „tak długo, jak to konieczne”. Europejskie społeczeństwa nadal popierały takie działania – w grudniu 2023 r. 84% badanych opowiadało się za przyjmowaniem uchodźców wojennych, 72% za sankcjami przeciw Rosji i wsparciem finansowym Ukrainy, a 60% za pomocą wojskową dla niej². Przedłużająca się wojna pogłębiła różnice w interesach i doprowadziła do zamrożenia współpracy Polski z Węgrami na forum UE³. Polityka Viktora Orbána godziła we wspólnotowe wsparcie dla Ukrainy, a także utrudniała zacieśnianie reżimu sankcyjnego wobec Rosji i Białorusi.

Dla Polski – będącej jednym z głównych orędowników rozszerzenia UE na wschód – istotnym uwarunkowaniem były kolejne postępy integracji europejskiej państw tzw. stowarzyszonego trio. W grudniu 2023 r. Rada Europejska zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Mołdawią i Ukrainą oraz przyznała Gruzji status kandydata. Równolegle Rosja podejmowała kolejne działania

¹ M.A. Piotrowski, *Pomoc wojskowo-techniczna dla Ukrainy. Ocena potrzeb krótko- i średnio-terminowych*, Raport PISM, Warszawa, grudzień 2022, www.pism.pl.

² *Europeans continue to strongly support Ukraine, Eurobarometer shows*, Komisja Europejska, 13 grudnia 2023 r., www.ec.europa.eu.

³ T. Żornaczuk, V. Jóźwiak (red.), *Współpraca regionalna w Europie Środkowej po agresji Rosji na Ukrainę – zmiany i perspektywy*, Raport PISM, Warszawa, kwiecień 2024, www.pism.pl.

destabilizujące i dezinformacyjne w celu podporządkowania sobie tych państw, a także Armenii szukającej zbliżenia z Zachodem po przegranych z Azerbejdżanem wojnach o Górski Karabach⁴.

Ożywienie polityki rozszerzenia wpłynęło na intensyfikację debaty dotyczącej kwestii instytucjonalnych. We wrześniu zaprezentowany został raport ekspertów, zamówiony przez rządy Francji i Niemiec (nie wyrażał on jednak ich oficjalnego stanowiska, które było bardziej zachowawcze)⁵, a w listopadzie Parlament Europejski (PE) uchwalił rezolucję na ten temat⁶. W debacie na pierwszy plan wysuwała się kwestia ograniczenia jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w kolejnych obszarach funkcjonowania UE (np. podatków czy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) oraz zwiększenia kompetencji unijnych (np. możliwość zaciągania wspólnego długu).

Podobnie jak w poprzednich latach istotnym elementem w relacjach Polski z instytucjami UE był spór dotyczący praworządności. KE nadal wskazywała na liczne uchybienia w tej domenie, podczas gdy rząd utrzymywał, że jest to próba ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski. Kwestia ta zyskała na znaczeniu, odkąd jednym z warunków dostępu państw członkowskich do unijnych środków finansowych stał się brak istotnych naruszeń w tej sferze⁷.

Wpływ na usztywnienie polskiego stanowiska wobec debatowanego w UE paktu migracyjnego⁸ miał wywołany celowo przez Rosję i Białoruś kryzys migracyjny na zewnętrznej granicy Polski, państw bałtyckich i Finlandii. Polskie władze deklarowały, że projekt nie uwzględnia ich kluczowych postulatów, dlatego do prac nad nim podchodziły niechętnie.

Wpływ na kształtowanie polskiej polityki unijnej miały także protesty rolników wywołane importem ukraińskich produktów rolnych. Żądali oni wprowadzenia embarga na te towary, co było w gestii UE. Dodatkowo niepokoje unijnych (w tym polskich) rolników budziła legislacja wprowadzająca Europejski Zielony Ład, mający na celu m.in. ograniczenie emisji CO₂ w UE. Zarówno na

⁴ W. Wojtasiewicz, *Republika Górskiego Karabachu przestaje istnieć*, „Komentarz PISM”, nr 39/2023, www.pism.pl.

⁵ J. Szymańska, T. Zając, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, „Biuletyn PISM”, nr 138 (2759), 2 października 2023 r., www.pism.pl.

⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów*, 22 listopada 2023 r., www.europarl.europa.eu.

⁷ K. Wasilewski, M. Szczepanik, *Szczyt Rady Europejskiej – przełamanie impasu w kwestii wieloletniego budżetu UE*, „Komentarz PISM”, nr 92/2020, 11 grudnia 2020 r., www.pism.pl.

⁸ J. Szymańska, *Unijny pakt o migracji i azylu – wzmocnienie kontroli na granicach i obowiązkowa solidarność*, „Biuletyn PISM”, nr 47 (2857), 28 marca 2024 r., www.pism.pl.

poziomie PE, jak i państw członkowskich zaczęto kwestionować tempo i społeczny koszt tej transformacji⁹.

Ważną zmianę uwarunkowań wewnętrznych polskiej polityki w UE przyniosły wybory parlamentarne z 15 października. W przeciwieństwie do wielu poprzednich kampanii w tej tematyce europejska zajęła istotne miejsce. Debata polityczna skupiała się na możliwości otrzymania przez Polskę zablokowanych przez KE 59,8 mld euro z unijnego funduszu odbudowy Przyszłe Pokolenie UE (Next Generation EU, NGEU) oraz na kwestii reformy instytucjonalnej Unii, głównie szerszego stosowania QMV. Wybory doprowadziły do zmiany koalicji rządzącej, kończąc ośmioletnie rządy eurosceptycznej i skonfliktowanej z instytucjami UE Zjednoczonej Prawicy. Rząd Mateusza Morawieckiego został zastąpiony przez gabinet Donalda Tuska, powołany przez sojusz ugrupowań opowiadających się za bardziej harmonijnymi stosunkami Polski w ramach UE. Nowa administracja rozpoczęła działanie dopiero w połowie grudnia, dlatego nie zdołała istotnie wpłynąć na politykę zagraniczną w omawianym okresie.

Polskie społeczeństwo nadal pozytywnie odnosiło się do członkostwa Polski w UE. Według badań Eurobarometru¹⁰ z jesieni 2023 r. 61% ankietowanych uznawało je za dobre dla kraju, a jedynie 10% za złe, zaś 28% za ani dobre, ani złe. Równocześnie 72% badanych twierdziło, że Polska skorzystała na członkostwie w Unii, podczas gdy 22% było odmiennego zdania.

Cele

Dla polskich władz priorytetem pozostawało znalezienie rozwiązań gwarantujących wsparcie UE dla Ukrainy w perspektywie średnio- i długoterminowej. Kluczowa pozostawała pomoc militarna i ochrona ludności cywilnej. Zamierzeniem polskiego rządu było także przekonywanie niektórych państw członkowskich o zbyt pobłażliwym podejściu do Rosji do uznania zagrożeń płynących z jej imperialnej polityki¹¹. Dodatkowo Polska starała się wpływać na dyskusje na temat roli Unii w finansowaniu przyszłej odbudowy i stabilizacji gospodarki Ukrainy, a także otwarcia negocjacji akcesyjnych z nią oraz Mołdawią¹². Polska dążyła także do zacieśniania unijnego reżimu sankcyjnego wobec Rosji i Białorusi

⁹ Z. Nowak, *Europejski Zielony Ład – na drodze do neutralności klimatycznej UE*, „Biuletyn PISM”, nr 64 (2264), 26 marca 2021 r., www.pism.pl.

¹⁰ *EP Autumn 2023 Survey: Six months before the 2024 European Elections*, European Union, grudzień 2023, <https://europa.eu>.

¹¹ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 r. (przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Zbigniewa Raua na posiedzeniu Sejmu 23 kwietnia 2023 r.)*, zob. www.gov.pl/web/dyplomacja.

¹² *Ibidem*.

– poprawy egzekwowania restrykcji oraz przyjmowania nowych. Jednocześnie popierała przyznanie Gruzji statusu kandydata do UE, a proeuropejsko nastawionym władzom Mołdawii i Armenii – większego wsparcia. Opowiadała się również za rozszerzeniem Unii o państwa Bałkanów Zachodnich¹³.

Wobec debaty na temat większego zaangażowania UE w obszarze bezpieczeństwa polskie władze podkreślały konieczność zachowania spójności z działaniami NATO. Istotny potencjał dostrzegały we wspólnotowych inicjatywach zwiększających bezpieczeństwo kosmiczne. Wiązało się to z rosnącą skalą wykorzystania usług satelitarnych do celów cywilnych i wojskowych, w tym mogących wspierać odpowiedź UE na agresywną politykę Rosji.

Dla Polski kluczowym zagadnieniem pozostawała także utrzymująca się presja migracyjna na granicy z Białorusią, będąca elementem hybrydowego ataku ze strony tego kraju, a także Rosji. Dlatego polskie władze dążyły do uwzględnienia kwestii instrumentalizacji migracji w przygotowywanym w UE pakcie migracyjnym, jak również chciały pozyskać fundusze unijne na poprawę zabezpieczenia granicy. Nie były jednak zainteresowane wsparciem w postaci rozmieszczenia na niej funkcjonariuszy Frontexu i służb granicznych innych państw członkowskich.

Podobnie jak w poprzednich latach rząd Morawieckiego dążył do zakończenia procedury z art. 7 TUE, wszczętej w 2017 r. z powodu zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości. Kwestia ta stała się istotna przed wyborami parlamentarnymi ze względu na powiązanie jej z możliwością wypłaty środków z NGEU.

Władze Polski dążyły także do ograniczenia lub odstąpienia przez UE od wprowadzania nowych wymagań związanych z Europejskim Zielonym Ładem. Obawiały się, że generowałyby one nadmierne koszty dla polskiej gospodarki i stanowiłyby zagrożenie dla jej bezpieczeństwa energetycznego. Z tego powodu sprzeciwiały się m.in. projektowi rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych.

Celem rządu premiera Morawieckiego w debacie dotyczącej reformy instytucjonalnej Unii było blokowanie znaczących zmian w kompetencjach instytucji unijnych i zachowanie silnej pozycji państw członkowskich w Radzie Europejskiej. Z wyjątkiem Lewicy także partie nowej koalicji rządzącej odnosiły się sceptycznie do idei dogłębnej reformy instytucjonalnej Unii, a w szczególności do zmiany traktatów.

Nowa koalicja zapowiadała w kampanii wyborczej nowe otwarcie w polityce Polski w ramach Unii. Miało ono obejmować zakończenie sporu o praworządność poprzez wdrożenie rekomendacji KE i wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Zależało jej na szybkich i wymiernych efektach, przede wszystkim na wypłacie transzy środków z NGEU oraz anulowania procedury z art. 7 TUE.

¹³ *Ibidem*.

Stosunki polityczne

Jedną z ważniejszych decyzji politycznych 2023 r. było otwarcie w grudniu przez Radę Europejską negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i Mołdawią¹⁴ oraz przedstawienie warunków, jakie spełnić muszą Gruzja oraz Bośnia i Hercegowina w celu rozpoczęcia tego procesu. Polska wspierała te wysiłki, w szczególności w stosunku do walczącej Ukrainy, zabiegając dyplomatycznie o możliwe przyspieszenie i uproszczenie całej procedury. Dodatkowo z polskiej inicjatywy powstała „grupa przyjaciół rozszerzenia UE o Ukrainę”, która dwukrotnie spotkała się przy okazji obrad Rady do Spraw Zagranicznych¹⁵.

Władze Polski w dalszym ciągu podczas negocjacji wyrażały swoje obawy wobec paktu migracyjnego. Według nich projekt, w odróżnieniu od mechanizmu obywatelskiej solidarności, niedostatecznie odpowiadał na instrumentalizację migracji. Polsce zależało na gwarancjach unijnego wsparcia dla państw regionu zmagających się z działaniami hybrydowymi Rosji i Białorusi, a także uwzględnieniu polskiej roli w recepcji uchodźców wojennych z Ukrainy. Tymczasem pakt skupiał się na zwiększeniu pomocy dla państw Europy Południowej w przyjmowaniu migrantów. Ostatecznie w grudniu negocjacje zakończyły się wstępnym porozumieniem Rady UE i PE¹⁶, a Polsce nie udało się wynegocjować korzystniejszych uzgodnień. Równolegle polskie władze opowiadały się za dalszą ochroną ok. 4,2 mln uchodźców wojennych z Ukrainy przebywających w UE. Dlatego poparły decyzję Rady z października przedłużającą obowiązywanie dyrektywy o tymczasowej ochronie do marca 2025 r.¹⁷

W trwającej w UE debacie polski rząd sprzeciwiał się rozszerzeniu głosowania poprzez QMV, argumentując, że prawo weta gwarantuje podmiotowość państw członkowskich¹⁸. Argumentował, że przejście do głosowania większościowego jest elementem procesu federalizacji Unii oraz prowadzi do ignorowania głosów mniejszych państw – czego potwierdzeniem było takie właśnie potraktowanie obaw Polski i państw bałtyckich, które na długo przed 2022 r. przestrzegały przed agresywną polityką Władimira Putina¹⁹. Pomysł zwiększenia kompetencji UE także spotkał się ze

¹⁴ E. Kaca, *Perspektywy wschodniego rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM”, nr 187 (2808), 19 grudnia 2023 r., www.pism.pl.

¹⁵ *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale RP w pracach UE w okresie styczeń–czerwiec 2023 r.*, Kancelaria Sejmu, <https://orka.sejm.gov.pl>, s. 13–14.

¹⁶ *Przełomowe porozumienie Rady i Parlamentu co do reformy systemu azylowo-migracyjnego UE*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 20 grudnia 2023 r., www.consilium.europa.eu.

¹⁷ *Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382*, Dz.U. UE L 2023.2409.

¹⁸ P. Müller, „300 Polityka”, 5 stycznia 2023 r., www.300polityka.pl.

¹⁹ *Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego na Uniwersytecie w Heidelbergu*, KPRM, 20 marca 2023 r., www.gov.pl/web/premier.

sprzeciwem polskich władz – premier Morawiecki postulował ich przegląd oraz ograniczenie, co miałyby przywrócić Wspólnocie większą sterowność²⁰.

Polskę nadal obciążała kara nałożona przez TSUE w 2021 r. za niewykonanie środka tymczasowego w związku z procedurami dyscyplinarnymi w sądownictwie. Ponieważ polski rząd uznawał, że została ona wydana niesłusznie, nie chciał jej płacić, co skutkowało potrącaniem przez KE tych kwot z funduszy unijnych należnych Polsce. Rząd Morawieckiego argumentował, że spór stał się bezpodstawny, gdyż w lipcu Izba Dyscyplinarna została rozwiązana (to właśnie przepisy jej dotyczące zdaniem KE naruszały normy unijne), a w jej miejsce powołano Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. W marcu TSUE – uwzględniając postępy poczynione przez polski rząd – obniżył wysokość kary z miliona do 500 tys. euro dziennie. W czerwcu zaś wydał ostateczny wyrok w sprawie niezastosowania się Polski do środka tymczasowego. Zniósł naliczanie dalszych, ale potwierdził zasadność już nałożonych kar o łącznej wartości 556 mln euro²¹. Oprócz tego Polska jako jedyna obok Estonii nie implementowała dyrektywy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (tzw. sygnalistów), co spowodowało wniesienie w marcu skargi przez KE do TSUE.

Kwestie bezpieczeństwa²²

Polskie władze starały się mobilizować sojuszników z UE do wsparcia wojkowego Ukrainy. Jako element unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa sprawa ta wymagała jednomyślności państw członkowskich, o którą było – mimo jej priorytetowego charakteru – coraz trudniej. W maju Węgry – mimo wysiłków polskiej dyplomacji – zablokowały wypłaty z ósmej transzy środków z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), które służą refinansowaniu dostaw sprzętu wojskowego i amunicji dla ukraińskiej armii. Węgierskie władze sprzeciwiały się ponadto propozycji przeznaczenia dodatkowej kwoty 20 mld euro na wsparcie Ukrainy z EPF w latach 2024–2027²³ wysuniętej przez wysokiego przedstawiciela Josepa Borrell, o co także aktywnie zabiegała Polska. Przygotowała ona wraz z Bułgarią, Estonią, Litwą, Łotwą i Rumunią wspólne stanowisko promujące ten postulat²⁴. Dzięki m.in. zabie-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ K. Szymańska-Borginon, *Polska straci gigantyczne pieniądze. KE odrzuciła wniosek władz*, „RMF 24”, 13 kwietnia 2023 r., www.rmfm24.pl.

²² Kwestie dotyczące unijnej współpracy obronnej są omówione w: A. Kacprzyk, W. Lorenz, M. Terlikowski, *Polityka bezpieczeństwa RP* w niniejszym tomie, s. 26–38.

²³ J. Barigazzi, *Hungary doesn't want €20B fund for Ukraine military — for now*, „Politico”, 20 lipca 2023 r., www.politico.eu.

²⁴ *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale RP w pracach UE w okresie lipiec–grudzień 2023 r.*, Kancelaria Sejmu, <https://orka.sejm.gov.pl>, s. 16.