

ROCZNIK

POLSKIEJ POLITYKI

ZAGRANICZNEJ

2021



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

ROCZNIK POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ 2021



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2023

Redakcja

Redaktor naczelny: dr Sławomir Dębski

Zastępczyni redaktora naczelnego: dr Patrycja Sasnal

Redaktorka prowadząca: Veronika Jóźwiak

Członkowie: dr Przemysław Biskup, dr Łukasz Jasina, dr Łukasz Jurczyszyn,
dr hab. Agnieszka Legucka, dr Marcin Andrzej Piotrowski, dr hab. Sebastian Płóciennik,
dr Marcin Przychodniak, dr Justyna Szczudlik, dr Jolanta Szymańska,
dr Marcin Terlikowski

Redakcja tekstu

Marta Przyłuska-Brzostek

Korekta

Karolina Dyl

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.ceeol.com

ISSN 1230-4794

ISBN 978-83-67487-38-2

e-ISBN 978-83-67487-39-9

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

Sowa-Druk na Życzenie

www.sowadruk.pl

tel. 022 431-81-40

Spis treści

Wykaz skrótów nazw ministerstw	5
Od redaktora	7

I. Podstawy polityki zagranicznej Polski

Polityka Polski w Unii Europejskiej	13
Melchior Szczepanik	
Polityka bezpieczeństwa RP	25
Artur Kacprzyk, Marcin Terlikowski	
Zagraniczna polityka gospodarcza Polski	38
Damian Wnukowski	

II. Polityka Polski wobec wybranych państw i ugrupowań regionalnych

Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych	53
Mateusz M. Piotrowski	
Polityka Polski wobec Niemiec	66
Łukasz Jasiński	
Polityka Polski wobec Francji	78
Amanda Dziubińska, Łukasz Maślanka	
Polityka Polski wobec Wielkiej Brytanii.	91
Przemysław Biskup	
Polityka Polski wobec Rosji	104
Agnieszka Legucka	
Polityka Polski wobec Chin.	114
Marcin Przychodniak	
Polityka Polski w Grupie Wyszehradzkiej.	122
Veronika Jóźwiak, Łukasz Ogrodnik	

Polityka Polski wobec Ukrainy	135
Maria Piechowska	
Polityka Polski wobec Białorusi	146
Anna Maria Dyner	
Polityka Polski wobec państw bałtyckich i nordyckich.	157
Kinga Dudzińska, Veronika Jóźwiak, Tomasz Żornaczuk	
Polityka Polski wobec Bałkanów Zachodnich w latach 2020–2021	170
Tomasz Żornaczuk	
Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w latach 2020–2021	183
Sara Nowacka, Michał Wojnarowicz	

III. Wybrane zagadnienia polskiej polityki zagranicznej

Udział Polski w misji w Afganistanie (2002–2021).	201
Wojciech Lorenz	
Polska wobec wyzwań migracyjnych na granicy z Białorusią.	211
Jolanta Szymańska	
Polityka Polski wobec Partnerstwa Wschodniego oraz Mołdawii, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu w latach 2016–2021	222
Elżbieta Kaca	

Wykaz skrótów nazw ministerstw

MAP	– Ministerstwo Aktywów Państwowych www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe
MEiN	– Ministerstwo Edukacji i Nauki www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka
MF	– Ministerstwo Finansów www.gov.pl/web/finanse
MFiPR	– Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej www.gov.pl/web/fundusze-regiony
MI	– Ministerstwo Infrastruktury www.gov.pl/web/infrastruktura
MKiŚ	– Ministerstwo Klimatu i Środowiska www.gov.pl/web/klimat
MKDNiS	– Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu www.gov.pl/web/kulturaisport
MON	– Ministerstwo Obrony Narodowej www.gov.pl/web/obrona-narodowa
MRiPS	– Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej www.gov.pl/web/rodzina
MRiRW	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi www.gov.pl/web/rolnictwo
MRiT	– Ministerstwo Rozwoju i Technologii www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie
MS	– Ministerstwo Sprawiedliwości www.gov.pl/web/sprawiedliwosc
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji www.gov.pl/web/mswia
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych www.gov.pl/web/dyplomacja
MZ	– Ministerstwo Zdrowia www.gov.pl/web/zdrowie

Od redaktora

Oddajemy w ręce czytelników kolejny tom „Rocznika Polskiej Polityki Zagranicznej” – wyjątkowej publikacji na polskim rynku wydawniczym. Analitycy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, specjaliści w podejmowanej problematyce, opisują tu proces realizacji polityki zagranicznej Polski. Czynią to, opierając się na jednakowej i powtarzanej każdego roku metodzie, co ułatwia systematyzację opisu i umożliwia dążenie do obiektywizacji. Co istotne, autorzy traktują koniec 2021 roku jako nieprzekraczalną granicę analizy i oceny, nawet jeżeli kolejne miesiące i lata zweryfikowały ponownie – pozytywnie lub negatywnie – skuteczność polskiej polityki zagranicznej.

Każdy rozdział rozpoczyna się przedstawieniem uwarunkowań prowadzenia polityki zagranicznej oraz analizą jej celów wyznaczonych przez rząd. W związku z niewywołaniem przez ministra spraw zagranicznych w 2021 r. – podobnie do roku poprzedniego – Informacji o zadaniach polskiej polityki zagranicznej, opracowania bazują na długofalowych strategiach oraz wypowiedziach decydentów. Następnie autorzy opisują środki, które miały służyć osiągnięciu zamierzeń, a na końcu oceniają skuteczność ich realizacji.

Podejście, w ramach którego analitycy PISM co roku udzielają odpowiedzi na te same pytania badawcze, pozwala zaobserwować zmiany w polityce zagranicznej i porównywać poszczególne jej okresy, a także pomaga w podkreślaniu elementów, które są w polskiej polityce zagranicznej stałe. Niniejszy tom zawiera również teksty publikowane w Roczniku cyklicznie, ale nie corocznie – artykuły podsumowujące ostatnie dwa lata polskiej polityki wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej oraz wobec Bałkanów Zachodnich, a także przegląd pięciu lat działań w ramach unijnego programu Partnerstwa Wschodniego i stosunków dwustronnych z uczestniczącymi w nim państwami (stosunki z Białorusią i Ukrainą są omawiane co roku).

Rok 2021 nie był tak burzliwy jak 2020, który ze względu na wybuch pandemii COVID-19 pretendował do miana najtrudniejszego od dziesięcioleci w skali globalnej. 2021 stał pod znakiem stopniowego przywracania normalnego funkcjonowania społeczeństw. Choć świat dalej zmagał się z kolejnymi falami zachorowań, proces szczepień rozpoczęty w państwach mających większe szczęście, w tym w krajach UE, umożliwiał luzowanie obostrzeń i poszerzanie pola dla aktywności.

Ożywienie było widoczne w całej globalnej gospodarce. Również Polska odnotowała odbicie po recesji. Pomimo utrzymujących się w światowej gospodarce

zaburzeń nastąpiła wyraźna poprawa w zakresie wartości wymiany handlowej, choć jednocześnie od jesieni rosła inflacja powodująca nowe trudności gospodarcze i społeczne. Kluczowe znaczenie dla utrzymania dynamiki odbicia gospodarczego w całej UE miało wdrożenie funduszu odbudowy, wobec którego rok wcześniej wypracowano porozumienie polityczne. Uzyskanie dostępu do tych środków uniemożliwił jednak konflikt wokół praworządności, który pozostał głównym problemem w relacjach Polski z instytucjami UE.

Kluczowymi partnerami Polski w polityce europejskiej były nadal państwa Europy Środkowej, szczególnie Grupa Wyszehradzka. Łączyła je koncepcja wspólnego rynku, troska o zapewnienie sprawiedliwej zielonej transformacji i poparcie dla rozszerzenia, jednak V4 okazała się z punktu widzenia Polski mało użyteczna jako platforma formułowania wspólnych postulatów dotyczących polityki wschodniej czy bezpieczeństwa. W tych sprawach, w rosnącym stopniu absorbujących uwagę polskich władz, wciąż rosło znaczenie dla Polski państw bałtyckich i nordyckich.

W 2021 r. doszło bowiem do drastycznego pogorszenia środowiska bezpieczeństwa. Narastała niestabilność u wschodnich granic Polski. Coraz większym zagrożeniem dla Europy Środkowej i Wschodniej były działania Rosji, która zaczęła koncentrować swoje siły na granicy z Ukrainą i zintensyfikowała ataki na wschodzie tego kraju. Krytykowała wzmocnienie wschodniej flanki NATO i żądała gwarancji bezpieczeństwa ze strony Sojuszu. Polska stała się też celem pierwszego ataku hybrydowego z terytorium Białorusi, który był obliczony na podważenie zdolności państwa do skutecznej ochrony granic. Wskutek sztucznie wytworzonego przez władze białoruskie kryzysu pojawiły się też nowego typu wyzwania migracyjne.

Rok 2021 przyniósł jednocześnie wyraźny wzrost stabilności systemu sojuszniczego Polski. Po zmianie władzy w Stanach Zjednoczonych doszło do zmniejszenia napięcia w relacjach transatlantyckich w obszarze bezpieczeństwa. Joe Biden, który w styczniu objął urząd prezydenta, w przeciwieństwie do swego poprzednika, Donalda Trumpa, podkreślał znaczenie NATO i gotowość USA do obrony europejskich sojuszników. Nawet w obliczu agresywnej polityki Rosji nie doszło natomiast do znaczącego zacieśnienia współpracy obronnej ani do prób koordynacji wysiłków obronnych z największymi państwami UE – Niemcami i Francją. Napięcia w Sojuszu wywołało wycofanie wojsk USA z Afganistanu – nie tylko pospieszna ewakuacja podważająca wizerunek NATO na arenie międzynarodowej, lecz również ostateczna nieskuteczność misji, której celem było stworzenie trwałych struktur państwowych po obaleniu reżimu talibów.

Wychodzenie z pandemii i coraz bardziej agresywna polityka Rosji były w 2021 r. głównymi wyzwaniami dla polskiej polityki zagranicznej, które

przewijają się we wszystkich rozdziałach niniejszego tomu. Czytając je dzisiaj, można także odnaleźć zapowiedzi i sygnały nadchodzących drastycznych zmian w sytuacji strategicznej Polski i w międzynarodowej koniunkturze politycznej, do jakich doprowadziła nowa odsłona rosyjskiej agresji na Ukrainę w 2022 r.

Zapraszam do inspirującej i krytycznej lektury tekstów najlepszego w Polsce zespołu analitycznego.

Sławomir Dębski

I.

PODSTAWY POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI

Polityka Polski w Unii Europejskiej

MELCHIOR SZCZEPANIK*

Uwarunkowania

Rok 2021 stał pod znakiem stopniowego przywracania normalnego funkcjonowania społeczeństw mimo trwającej pandemii COVID-19. Choć państwa członkowskie UE zmagaly się z kolejnymi falami zachorowań, rozpoczęty w ostatnich dniach 2020 r. proces szczepień umożliwiał luzowanie obostrzeń i poszerzanie pola aktywności gospodarczej i społecznej. W 2021 r. PKB UE wzrósł o 5,2% i osiągnął poziom sprzed pandemii (choć nie we wszystkich państwach członkowskich). Barię odbicia gospodarczego były rosnące ceny surowców energetycznych i zakłócenia łańcuchów wartości opóźniające dostawy i produkcję przemysłową. Znacznie wzrosły ceny uprawnień do emisji CO₂ – z 30 euro za tonę na początku roku do 80 euro w grudniu.

W pandemii wzrosło znaczenie zaopatrzenia w kluczowe surowce i produkty oraz regulacji sektora cyfrowego. W maju Komisja Europejska (KE) przedstawiła aktualizację strategii przemysłowej, w której koncentrowała się na analizie zależności UE od produktów importowanych i słabych stron unijnego potencjału rywalizacji technologicznej. Zapowiadała również projekty mające zdynamizować rozwój w tym zakresie¹. Uporządkowanie sektora cyfrowego miały umożliwić dwa duże akty ustawodawcze: o usługach cyfrowych i o rynkach cyfrowych. KE przedstawiła ich projekty w grudniu 2020 r.²

Kluczowe znaczenie dla utrzymania dynamiki odbicia gospodarczego UE miało wdrożenie funduszu odbudowy Next Generation EU (NGEU), wobec którego w 2020 r. wypracowano porozumienie polityczne. Środki finansowe³ uzyskane dzięki emisji obligacji miały ułatwić państwom członkowskim realizację

* Melchior Szczepanik – analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych.

¹ M. Makowska, M. Szczepanik, *Wnioski z pandemii – aktualizacja unijnej strategii przemysłowej*, „Biuletyn PISM”, nr 107 (2305), 31 maja 2021 r., www.pism.pl.

² M. Makowska, *Platformy cyfrowe na celowniku UE*, „PISM Policy Paper”, nr 11 (197), czerwiec 2021, www.pism.pl.

³ NGEU składał się z trzech części: 360 mld euro na pożyczki dla państw członkowskich, 312 mld na bezzwrotne dotacje oraz 78 mld na dofinansowanie istniejących polityk w wieloletnim budżecie UE (w cenach z 2018 r.).

ważnych inwestycji, przede wszystkim w zakresie cyfrowej i zielonej transformacji. W pierwszych miesiącach 2021 r. państwa ratyfikowały decyzję o zasobach własnych UE, która upoważniała KE do emisji obligacji. W czerwcu Komisja przeprowadziła pierwszą emisję, a do końca roku uzyskała w ten sposób 99 mld euro. Równolegle państwa członkowskie przygotowywały plany wykorzystania środków (zwane krajowymi planami odbudowy, KPO). Warunkiem uzyskania dotacji była akceptacja KPO przez KE i Radę UE. Latem pierwsze KPO zostały zatwierdzone, a państwa mogły otrzymać zaliczki o wartości 13% przeznaczonych dla nich sum. Do końca roku otrzymało je 18 państw (w tej grupie nie znalazła się jednak Polska). Kolejne transze miały być wypłacane po osiągnięciu wyznaczonych w KPO celów, określanych mianem kamieni milowych.

Polska była ostatnim państwem, które ratyfikowało decyzję o zasobach własnych. Procedurę opóźnił narastający spór w koalicji rządzącej. Przedstawiciele Solidarnej Polski, mniejszego partnera w ramach Zjednoczonej Prawicy, sprzeciwiali się tworzeniu funduszu odbudowy na warunkach, jakie zostały uzgodnione w 2020 r. Odrzucali oni mechanizm warunkowości (tzw. pieniądze za praworządność), który był częścią pakietu budżetowego, ostrzegając, że na jego podstawie Polska może być pozbawiona dostępu do części unijnych środków, również z funduszu odbudowy. Utrzymywali ponadto, że w sytuacji braku porozumienia wokół nowych źródeł dochodu UE, które miały być wykorzystane do spłaty zaciągniętych na poczet funduszu pożyczek, Polska może być odpowiedzialna za spłatę długu w wymiarze przekraczającym sumę przyznanej jej dotacji. Posłowie Solidarnej Polski nie poparli ustawy upoważniającej prezydenta do ratyfikacji decyzji, została ona jednak przyjęta dzięki akceptacji większości posłów opozycji.

Nowe poważne wyzwania pojawiły się w polityce migracyjnej. Po raz pierwszy Polska została skonfrontowana z nagłym wzrostem przepływów migracyjnych na swoich granicach. Władze Białorusi animowały przyjazdy migrantów, którzy starali się dostać na terytorium UE, przekraczając nielegalnie granice Polski, Litwy i Łotwy. W kwietniu liczba osób próbujących przekroczyć granicę UE na tzw. szlaku wschodnim wynosiła ok. 100 miesięcznie, w czerwcu – 600, a w lipcu przekroczyła 3 tys.⁴ Litwa wprowadziła w lipcu stan wyjątkowy, a Łotwa stan nadzwyczajny w regionach graniczących z Białorusią. Również Polska zdecydowała się na wprowadzenie stanu wyjątkowego w części województw podlaskiego i lubelskiego⁵. Poza działaniami, których celem było wywołanie kryzysu migracyjnego, przyczyną pogorszenia relacji UE z reżimem Alaksandra Łukaszenki

⁴ *Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, Raport Grupy Granica, 1 grudnia 2021 r., s. 5, <https://monitorkonstytucyjny.eu>.

⁵ Więcej na temat kryzysu migracyjnego w rozdziale J. Szymańskiej, *Polska wobec wyzwań migracyjnych na granicy z Białorusią* w niniejszym tomie.

było kontynuowanie prześladowań opozycji. W maju władze Białorusi zmusiły do lądowania lecący do Wilna samolot linii Ryanair, by aresztować znajdującego się na pokładzie opozycjonistę Ramana Pratasiewicza.

Wzrost napięć miał miejsce również w relacjach UE z Rosją, która krytykowała „militaryzację” wschodniej flanki NATO i żądała gwarancji bezpieczeństwa ze strony Sojuszu. Zarzuty Rosji wobec UE i USA dotyczyły także narzucania polityki w zakresie zwalczania zmian klimatu. W lutym, podczas wizyty w Moskwie wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepa Borrelli, minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow stwierdził, że UE nie jest wiarygodnym partnerem i oskarżył ją o ingerowanie w sprawy wewnętrzne innych państw. W trakcie rozmów nakaz opuszczenia Rosji otrzymało trzech dyplomatów z państw członkowskich UE. Jesienią Rosja zwiększyła obecność swoich wojsk w regionach przygranicznych z Ukrainą do ok. 100 tys. żołnierzy. W rezultacie wzrosły obawy rządów państw członkowskich przed zbliżającą się próbą zajęcia kolejnych części Ukrainy.

9 maja rozpoczęła się Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Jej inauguracja została opóźniona z jednej strony z uwagi na pandemię, znacznie utrudniającą debaty większych grup obywateli, z drugiej – na różnice zdań między instytucjami UE dotyczące sposobu pracy konferencji. Kluczową rolę miały odegrać cztery Europejskie Panele Obywatelskie. Każdy z nich składał się z 200 wybranych losowo obywateli wszystkich państw członkowskich. Wypracowane przez nie rekomendacje miały być następnie przedmiotem dyskusji z udziałem polityków w ramach sesji plenarnych. Ostateczne rozstrzygnięcia miały zapadć wiosną 2022 r.

Przeprowadzone we wrześniu i październiku badanie Eurobarometru pokazało spadek odsetka Polaków, którzy uważali, że członkostwo w UE jest dla Polski korzystne (z 70 do 58%)⁶. Badanie CBOS z tego samego okresu nie potwierdziło jednak zmiany nastawienia Polaków do UE – 88% respondentów określiło się mianem zwolenników przynależności do Wspólnoty. Analizy tego ośrodka pokazują również, że systematycznie malał odsetek obywateli twierdzących, że „zjednoczenie Europy zaszło już za daleko” – z 33% w 2013 r. do 18% w 2021 r.⁷

Cele i założenia

Głównym celem Polski w 2021 r. było uzyskanie dostępu do środków z NGEU. W debatach na forum UE i podczas negocjacji aktów prawnych Polska przedstawiała ponadto preferencje spójne z zestawem priorytetów sformułowanych

⁶ *Special Eurobarometer 517 „Future of Europe”*, styczeń 2022, s. 13, <https://europa.eu>.

⁷ *Polska w Unii Europejskiej*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 139/2021, 16 listopada 2021 r., <https://cbos.pl>.

w ostatnich latach. Wśród głównych postulatów figurowało pogłębianie jednolitego rynku poprzez eliminowanie barier prawnych dla czterech unijnych wolności, szczególnie dla swobodnego przepływu usług. W dyskusji o unijnej autonomii strategicznej Polska akcentowała konieczność pogodzenia liberalizacji na jednolitym rynku z działaniami zorientowanymi na wspieranie europejskiego potencjału przemysłowego. W ramach polityki klimatycznej kluczowym celem było wynegocjowanie takich warunków zielonej transformacji, które nakładałyby porównywalne obciążenia na państwa członkowskie, uwzględniały ich specyfikę i tworzyły mechanizmy szczodrego wsparcia dla najmniej zamożnych członków Wspólnoty, w których miksie energetycznym paliwa kopalne odgrywają znaczącą rolę.

W polityce migracyjnej Polska kładła nacisk na wymiar zewnętrzny – ograniczenie przepływów migracyjnych poprzez współpracę z państwami tranzytowymi i pochodzenia oraz skuteczniejsze udaremnianie nielegalnego przekraczania granicy UE. Konsekwentnie odrzucała natomiast koncepcje zmian, których elementem byłby mechanizm automatycznej relokacji azylantów z państw granicznych do pozostałych państw członkowskich.

Polska pozostawała rzeczniczką rozszerzenia i postulowała przyspieszenie procesu akcesji państw Bałkanów Zachodnich. Opowiadała się także za pogłębianiem relacji z państwami wschodniego sąsiedztwa, zakładając, że i dla nich powinna istnieć perspektywa członkostwa. Polska starała się również o utrzymanie pryncypialnego stanowiska UE wobec Rosji i rozbudowywanie systemu sankcji w odpowiedzi na agresywne kroki tego państwa.

Ważnym celem pozostawało uzyskanie satysfakcjonujących rozstrzygnięć w ramach sporu o rządy prawa – rozwiązanie wątpliwości KE dotyczących reform sądownictwa w Polsce i zakończenie procedury z art. 7 TUE. Polska kwestionowała ponadto zgodność mechanizmu warunkowości z traktatem i dążyła do zablokowania jego wejścia w życie.

Rząd nie formułował daleko idących oczekiwań wobec Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Akcentowana przez przedstawicieli Polski konieczność prowadzenia szerokiej debaty odzwierciedlała obawy, że konferencja może być zdominowana przez zwolenników rozszerzania kompetencji UE i wzmacniania instytucji ponadnarodowych⁸. Polska podkreślała również, że zadaniem konferencji nie jest przygotowanie propozycji zmiany traktatów.

⁸ Rząd podkreślił, że Konferencja „powinna umożliwiać wyrażenie wszelkich opinii, w tym krytycznych”. Zaznaczył również, że głos decydujący dla wyników Konferencji powinna mieć Rada Europejska, zob. *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2021 r.*, Sejm RP, s. 80, www.sejm.gov.pl.

Stosunki polityczne

Kluczowym punktem negocjacji ostatecznego kształtu polskiego KPO były realizowane przez rząd reformy wymiaru sprawiedliwości. KE należała na ich modyfikację, która byłaby realizacją orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Trybunał zakwestionował węzłowe elementy reform, uznając, że nie są one zgodne z prawem wspólnotowym. KE powoływała się na rozporządzenie o Instrumencie na rzecz odbudowy i zwiększania odporności, w którym stwierdzono, że KPO powinny odnosić się do rekomendacji, jakie poszczególne państwa otrzymały w ramach procesu semestru europejskiego. W 2020 r. Rada UE zalecała Polsce „poprawę klimatu inwestycyjnego, szczególnie przez ochronę niezależności sądów”⁹.

Sytuację dodatkowo skomplikowały kolejne spory z instytucjami UE, także wokół wymiaru sprawiedliwości. W lipcu TSUE jako środek zapobiegawczy nakazał Polsce zawieszenie przepisów umożliwiających Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego orzekanie. Dzień później polski Trybunał Konstytucyjny (TK) uznał, że przepisy unijnych traktatów w zakresie, w jakim zobowiązują Polskę do podporządkowania się środkom tymczasowym odnoszącym się do sądownictwa, są niezgodne z konstytucją RP. Rząd co prawda informował, że Izba Dyscyplinarna zostanie zlikwidowana¹⁰, nie wykonano jednak postanowienia TSUE i Izba kontynuowała orzekanie. W tej sytuacji KE zwróciła się do TSUE o nałożenie kar finansowych, a Trybunał 27 października przychylił się do wniosku, ustalając kary w wysokości 1 mld euro dziennie.

Dalsze zaognienie sporu spowodował wyrok TK z 7 października. W odpowiedzi na wniosek premiera Mateusza Morawieckiego Trybunał uznał, że zasada wyższości prawa unijnego nad krajowym jest niezgodna z konstytucją RP. Orzekł, że prawo unijne może mieć pierwszeństwo przed ustawami jedynie w dziedzinie kompetencji przekazanych. Wyrok ten wywołał krytykę ze strony Komisji, Parlamentu Europejskiego (PE) i kilku państw członkowskich (m.in. Francji i Holandii). Rząd podjął działania mające na celu wyjaśnienie stanowiska Polski. Premier skierował do unijnych przywódców list, w którym podkreślił, że Polska jest lojalnym członkiem wspólnoty, który przestrzega prawa europejskiego. Zaznaczył jednak, że prymat prawa unijnego nad krajowym „ma swoje wyraźne

⁹ *Zalecenia Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., 8 czerwca 2020 r., s. 16, Dz. Urz. UE z 28 sierpnia 2020 r., nr C282/21. W tekście wspomniano również o „obawach dotyczących praworządności w Polsce [...] do których części Trybunał Sprawiedliwości UE już odniósł się w swoich orzeczeniach” (par. 13).*

¹⁰ *Komunikat CIR ws. odpowiedzi rządu do Komisji Europejskiej, KPRM, 17 sierpnia 2021 r., www.gov.pl/web/premier.*

granice”¹¹ – prawo europejskie nie może regulować kwestii będących poza kompetencjami UE. Powołując się na wyroki sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich, premier argumentował, że ich prerogatywą jest ocena, czy instytucje wspólnotowe nie przekraczają swoich kompetencji. Zaznaczył przy okazji, że „mamy dziś do czynienia z bardzo niebezpiecznym zjawiskiem polegającym na uzurpowaniu sobie przez niektóre instytucje Unii Europejskiej uprawnień, które nie przysługują im na mocy Traktatów”.

Powyższe argumenty premier przedstawił również w czasie debaty w PE 19 października. Nie zmieniły one jednak krytycznej oceny polskiego stanowiska, jaką wyrażała większość posłów i KE. W rezolucji przyjętej po debacie (popartej przez 75% głosujących) PE stwierdził, że decyzja TK „stanowi atak na całą europejską wspólnotę wartości i praw”. Wezwał KE do uruchomienia wobec Polski mechanizmu warunkowości i wstrzymania się z zatwierdzeniem KPO do czasu pełnego wykonania wyroków TSUE¹². Pod koniec października przewodnicząca KE sformułowała warunki pozytywnej opinii o polskim KPO – wpisanie do KPO jasnego zobowiązania do zmian w systemie dyscyplinarnym sędziów, likwidacja Izby Dyscyplinarnej oraz przywrócenie odsuniętych sędziów do orzekania¹³.

Zgodnie z zapowiedziami Polska w marcu wspólnie z Węgrami zaskarżyła do TSUE rozporządzenie ustanawiające mechanizm warunkowości. Rząd przekonywał, że „ponieważ obowiązki państw członkowskich dotyczące poszanowania zasad państwa prawnego nie zostały jednoznacznie określone w przepisach prawa, ocena poszanowania tych zasad nie może stanowić kryterium wypłaty środków z budżetu Unii. Taka ocena z założenia byłaby uznaniowa, a zatem uzależniona od względów politycznych i potencjalnie arbitralna. Tym samym rozporządzenie narusza zasadę pewności prawa oraz zasadę równego traktowania państw członkowskich”¹⁴. Rozprawa odbyła się w październiku, a w grudniu rzecznik generalny TSUE wydał niekorzystną z punktu widzenia polskiego rządu opinię, w której stwierdził, że mechanizm został przyjęty na właściwej podstawie prawnej, jest zgodny z art. 7 TUE oraz z zasadą pewności prawa. Argumentował, że rozporządzenie „nie zmierza do ochrony państwa prawnego za pomocą mechanizmu sankcyjnego podobnego do mechanizmu art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, tylko

¹¹ *List Premiera Mateusza Morawieckiego do unijnych przywódców*, Polska w Unii Europejskiej, 18 października 2021 r., www.gov.pl/web/ue.

¹² *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE*, Parlament Europejski, 21 października 2021 r., www.europarl.europa.eu.

¹³ P. Tamma, *Von der Leyen lays out path to unlock Polish recovery funds – with conditions*, „Politico”, 28 października 2021 r., www.politico.eu.

¹⁴ *Skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE*, KPRM, 11 marca 2021 r., www.gov.pl/web/premier.

ustanawia instrument warunkowości finansowej w celu ochrony wspomnianej wartości Unii”¹⁵. Wyrok miał zapasć w 2022 r.

W międzyczasie PE naciskał, by Komisja wykorzystała mechanizm warunkowości. Wezwał KE do opracowania do 1 czerwca wytycznych w sprawie jego stosowania¹⁶. Komisja przeciągała jednak sprawę, wywiązując się tym samym z politycznego porozumienia zawartego z Radą Europejską (RE) w grudniu 2020 r., które przewidywało, że rozporządzenie będzie stosowane tylko wtedy, gdy TSUE potwierdzi jego legalność.

Polska optowała za utrzymywaniem twardego stanowiska UE wobec Rosji. Nie udało się odwieść Wysokiego Przedstawiciela od wizyty w Moskwie w lutym, ale niepowodzenie tego przedsięwzięcia i lekceważące traktowanie, z jakim spotkał się Borrell, wzmocniły polskie argumenty przeciwko próbom poszukiwania nowego otwarcia w relacjach z Rosją. W czerwcu opór Polski i państw bałtyckich uniemożliwił organizację forsowanego przez Francję i Niemcy spotkania szefów państw i rządów UE z prezydentem Rosji Władimirem Putinem. W konkluzjach szczytu RE podkreślono, zgodnie ze stanowiskiem Polski, że podstawą relacji pozostaje pięć zasad przewodnich¹⁷, wezwano również KE do przygotowania propozycji dalszego rozbudowania sankcji¹⁸. W grudniu RE ostrzegała Rosję, że „dalsza agresja wojskowa wobec Ukrainy przyniesie w odpowiedzi ogromne konsekwencje i znaczne koszty”¹⁹.

W ramach relacji z Białorusią Polska wraz z państwami bałtyckimi była rzeczniczką rozszerzania sankcji w odpowiedzi na dalsze prześladowania opozycji i aktywne wspieranie prób nielegalnego przekraczania granicy UE. W czerwcu Rada UE przyjęła sankcje wymierzone w osoby związane z opisanym wyżej wymuszeniem lądowania samolotu linii Ryanair. Zdecydowała również o zamknięciu dostępu do lotnisk w UE dla białoruskich linii lotniczych. Odzwierciedleniem propozycji i zabiegów dyplomatycznych Polski był plan gospodarczy dla demokratycznej Białorusi przedstawiony przez KE w maju. Komisja zapowiedziała, że jeśli dojdzie do demokratycznych przemian w tym państwie, będzie w stanie

¹⁵ TSUE, Komunikat prasowy nr 217/21, 2 grudnia 2021 r., <https://unia.europa.eu>.

¹⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania rozporządzenia (UE, Euroatom) 2020/2092: mechanizm warunkowości w zakresie praworządności*, Parlament Europejski, 25 marca 2021 r., www.europarl.europa.eu.

¹⁷ Na temat zasad przewodnich patrz A. Legucka, *Ryzyko „selektywnego zaangażowania” UE we współpracę z Rosją*, „Biuletyn PISM”, nr 148 (1896), 23 października 2019 r., www.pism.pl.

¹⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej (24 i 25 czerwca 2021 r.) – Konkluzje*, pkt 26 i 29, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

¹⁹ *Posiedzenie Rady Europejskiej (16 grudnia 2021 r.) – Konkluzje*, pkt 23, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

przekazać 400 mln euro dotacji oraz umożliwić jego władzom dostęp do 2,5 mld euro pożyczek z różnych źródeł.

W sytuacji nagłego wzrostu presji migracyjnej na wschodniej granicy rząd podkreślał, że winę za zaistniałą sytuację ponosi Białoruś, a podejmowane przez Polskę działania w celu udaremnienia prób nielegalnego przekraczania granicy są ochroną zewnętrznych granic Wspólnoty. Wspólnie z państwami V4 Polska przekonywała, że „niekontrolowane nielegalne migracje stanowią jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa i spójności UE”²⁰. W deklaracji ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego potępiono instrumentalizację migrantów przez Białoruś oraz wyrażono solidarność i wsparcie dla państw będących ofiarą jej ataku hybrydowego²¹. Konkluzje czerwcowego szczytu RE odpowiadały polskim preferencjom. Położono w nich nacisk na intensyfikację współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów, potępiono również „podejmowane przez państwa trzecie próby instrumentalnego wykorzystania migrantów do celów politycznych”²². W konkluzjach kolejnych szczytów, z października i grudnia, znalazły się podobne sformułowania, przy czym jednoznacznie wskazano Białoruś jako inicjatora działań. 2 grudnia Rada przyjęła piąty pakiet sankcji, które objęły 17 białoruskich urzędników i 11 firm związanych z procesem generowania ruchu migracyjnego.

Polska kontynuowała promocję rozszerzenia UE. Podkreślenie znaczenia i korzyści z rychłej akcesji państw Bałkanów Zachodnich znalazło się we wspólnych deklaracjach szefów rządów V4 z lutego i lipca²³. Postulat przyspieszenia negocjacji akcesyjnych państw regionu postawili także ministrowie spraw wewnętrznych V4, Austrii i Słowenii. Rok 2021 nie przyniósł jednak znacznych postępów w tej dziedzinie. Zakończono prace nad adaptacją zasad nowej metodologii rozszerzenia UE (przyjętej w marcu 2020 r.) do trwającego procesu negocjacji akcesyjnych Serbii i Czarnogóry. Nie udało się to natomiast wobec Albanii i Macedonii Północnej.

W ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy rząd Polski, podobnie jak większości państw członkowskich, postanowił nie organizować paneli

²⁰ *Joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group*, Visegrad Group, 9 lipca 2021 r., www.visegradgroup.eu.

²¹ *Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Jeana-Yvesa Le Driana (Francja), Heiko Maasa (Niemcy) i Zbigniewa Raua (Polska) z okazji 30. rocznicy Trójkąta Weimarskiego*, 10 września 2021 r., www.gov.pl.

²² *Posiedzenie Rady Europejskiej (24 i 25 czerwca 2021 r.) – Konkluzje*, pkt 11-13, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

²³ *Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, Hungary, the Republic of Poland, and the Slovak republic on the Occasion of the 30th Anniversary of the Visegrad Group*, 17 lutego 2021 r., www.gov.pl; *Joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group*, *op. cit.*

obywatelskich zgodnie z wytycznymi KE. Wiązałyby się one z kosztownym procesem losowego doboru uczestników przy uwzględnieniu szeregu kryteriów dotyczących wieku, płci i profilu społecznego. W debacie obywatelskiej zorganizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wspólnie z przedstawicielstwem KE w Polsce wzięło udział kilkudziesięciu przedstawicieli organizacji społecznych²⁴. Uczestnicy opowiedzieli się m.in. za ściślejszą współpracą w zakresie ochrony zdrowia i kontroli przepływów migracyjnych. Podkreślili znaczenie walki ze zmianami klimatu (racjonalne wykorzystanie zasobów, wsparcie dla likwidowanych sektorów gospodarki). Zaakcentowali także, że celem procesu integracji powinno pozostawać wyrównywanie poziomów życia w państwach członkowskich. Opowiedzieli się za aktywną polityką UE na świecie, przede wszystkim w zakresie promocji wysokich standardów zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju.

Stosunki gospodarcze

Polska odnosiła się przychylnie do przedstawionych przez Komisję zamierzeń redukcji zależności ekonomicznej UE od państw trzecich oraz budowania instrumentów przeciwdziałających nieuczciwej konkurencji z ich strony. We wrześniu rząd przekazał państwom członkowskim *non-paper* poświęcony autonomii strategicznej UE. Podkreślono w nim m.in. potrzebę wzmocnienia polityki przemysłowej – rozwoju potencjału UE w kluczowych dziedzinach (m.in. energia odnawialna, farmaceutyka, biotechnologia, mikroelektronika) i dywersyfikacji dostaw najważniejszych surowców. Postulowano także zmiany w polityce konkurencji i pomocy państwowej, które pozwoliłyby podmiotom unijnym skuteczniej rywalizować z firmami z państw trzecich. Podkreślono jednocześnie, że ewolucja tych polityk nie powinna zakłócać jednolitego rynku.

W tym aspekcie sojusznikami Polski były przede wszystkim państwa Europy Północnej i Środkowej. W opracowanym przez 11 państw stanowisku poświęconym ważnym projektom stanowiącym przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI²⁵) podkreślono, że KE powinna akceptować zwiększoną pomoc państwową tylko w sytuacjach, gdy mechanizmy rynkowe ewidentnie zawiodły, czyli gdy nie rozwijają się kluczowe sektory przemysłu²⁶. Ostrzegano też, że zgoda na większą pomoc państwową może sprzyjać przede wszystkim

²⁴ Krajowa debata o przyszłości Europy, YouTube: Kancelaria Premiera, 17 listopada 2021 r., www.youtube.com/watch?v=Sb8Gd9LhplI.

²⁵ Mianem IPCEI określane są projekty rozwoju technologii o kluczowym znaczeniu, które mają prawo do większego wsparcia ze środków publicznych.

²⁶ *Smart and selective use of the IPCEI instrument. Joint non-paper by the Czech Republic, Denmark, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, the Netherlands, Slovakia, Spain and Sweden*, Government Offices of Sweden, 10 września 2021 r., www.government.se.

największym członkom Wspólnoty, którzy dysponują znaczącym potencjałem finansowym i ludzkim. W listopadzie KE przedstawiła zaktualizowany komunikat w sprawie IPCEI, w którym uwzględniono te argumenty²⁷. Rozczarowaniem dla Polski mógł być natomiast brak większych postępów w likwidowaniu barier dla swobody gospodarczej na unijnym rynku. Część państw członkowskich wykorzystała restrykcje pandemiczne, by utrudnić firmom z innych krajów dostęp do ich rynków²⁸.

Obok sposobów wzmocnienia unijnej gospodarki państwa członkowskie negocjowały warunki ograniczania jej szkodliwego wpływu na klimat. Polska poparła europejskie prawo klimatyczne – akt potwierdzający polityczne zobowiązanie do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Porozumienie między Radą a Parlamentem zostało wynegocjowane w kwietniu i przewidywało, że wspomniany cel zostanie osiągnięty na poziomie UE. Zostawiało to pojedynczym państwom – zgodnie z oczekiwaniami Polski – pewien margines swobody przy założeniu, że część z nich miałaby negatywny bilans klimatyczny, tj. pochłaniałaby więcej CO₂, niż emitowała. Uzgodniono również, że do 2030 r. UE ograniczy emisje gazów cieplarnianych o 55% (nie 60%, jak chciał PE) w stosunku do poziomu z 1990 r.

Wątek sprawiedliwej transformacji pojawił się we wszystkich stanowiskach publikowanych wspólnie z grupami państw członkowskich. W deklaracji Trójkąta Weimarskiego i wspólnym stanowisku premierów Polski i Hiszpanii nie wykroczył on jednak poza ogólną deklarację²⁹. Bardziej szczegółowe postulaty Polska przedstawiła wspólnie z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. W marcu Polska wraz z partnerami z V4 i Bułgarią skierowała list do przewodniczącej KE i przewodniczącego RE, w którym przedstawiono opinie na temat szczegółów przygotowanego przez Komisję pakietu legislacyjnego „Fit for 55”³⁰. Sygnatariusze wezwali KE do sprawiedliwego rozłożenia ciężarów transformacji między silniejsze i słabsze gospodarczo państwa członkowskie (chodziło przede wszystkim o wyznaczenie celów redukcji emisji dla poszczególnych państw).

Na kilka dni przed ogłoszeniem szczegółów „Fit for 55” premierzy V4 opowiadali wobec rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) o sektor mieszkaniowy i transport drogowy. Przekonywali również, że Fundusz

²⁷ Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, Dz. Urz. UE z 25 listopada 2021 r., nr C 528/21.

²⁸ M. Makowska, *Usuwanie barier na jednolitym rynku UE – wyzwania i perspektywy*, „Biuletyn PISM”, nr 178 (2376), 20 października 2021 r., www.pism.pl.

²⁹ *Wspólne oświadczenie ministrów...*, op. cit.; *Wspólne oświadczenie przyjęte podczas 13. polsko-hiszpańskiego szczytu*, 31 maja 2021 r., www.gov.pl.

³⁰ *Wspólny list premierów Bułgarii, Czech, Węgier, Polski oraz Słowacji w sprawie sektorów nieobjętych unijnym systemem handlu emisjami*, KPRM, 30 marca 2021 r., www.gov.pl/web/premier.