

# Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku

redakcja naukowa  
Katarzyna Czornik  
Miron Lakomy



Ośrodek Debaty  
Międzynarodowej  
Katowice

**Dylematy polityki  
bezpieczeństwa Polski  
na początku drugiej dekady  
XXI wieku**



**Dylematy polityki  
bezpieczeństwa Polski  
na początku drugiej dekady  
XXI wieku**

**Redakcja naukowa**

Katarzyna Czornik

Miron Lakomy

KATOWICE 2014



Redakcja naukowa:  
dr Katarzyna Czornik  
dr Miron Lakomy  
*Uniwersytet Śląski w Katowicach*

Recenzent:  
prof. dr hab. Stanisław Bieleń  
*Uniwersytet Warszawski*

Opracowanie techniczne:  
mgr Monika Szynol  
*Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach*

Zdjęcia na okładce:  
Ministerstwo Obrony Narodowej, [www.flickr.com/photos/ministerstwoobronynarodowej](http://www.flickr.com/photos/ministerstwoobronynarodowej)

**Copyright © 2014 by Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach**

Publikacja współfinansowana ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Wyrażone w niniejszej publikacji opinie są poglądami jej Autorów. Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie muszą być tożsame z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

NUMER ISBN 978-83-938760-2-0

Wydawnictwo Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach

przy Fundacji na Rzecz Wspierania Edukacji i Rozwoju Samorządności  
wśród Młodzieży VIRIBUS UNITIS  
ul. Kościuszki 6, 40-049 Katowice  
tel./fax: (32) 209 17 01, (32) 209 16 90  
e-mail: [biuro@fundacja.katowice.pl](mailto:biuro@fundacja.katowice.pl)  
[www.fundacja.katowice.pl](http://www.fundacja.katowice.pl)

Katowice 2014

## Spis treści

WSTĘP.....	7
------------	---

### DYLEMATY POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA POLSKI - ASPEKTY ZEWNĘTRZNE

<b>MIECZYŚLAW STOLARCZYK:</b> <i>Główne dylematy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w połowie drugiej dekady XXI wieku .....</i>	13
<b>MIECZYŚLAW STOLARCZYK:</b> <i>Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013-2014 .....</i>	41
<b>JAROSŁAW TOMASIEWICZ:</b> <i>Kryzys ukraiński i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski .....</i>	88
<b>ROBERT BORKOWSKI:</b> <i>Bezpieczeństwo strategiczne RP w kontekście amerykańskiej polityki wobec Europy Środkowej i konfliktu ukraińskiego .....</i>	125
<b>SPASIMIR DOMARADZKI:</b> <i>Stosunki polsko-amerykańskie na początku XXI wieku – aspekty wojskowe i polityczne .....</i>	137
<b>KATARZYNA CZORNIK:</b> <i>Tarcza antyrakietowa jako jeden z gwarantów bezpieczeństwa Polski .....</i>	161
<b>JUSTYNA ZAJĄC:</b> <i>NATO w polityce bezpieczeństwa Polski .....</i>	191
<b>MONIKA SZYNOL:</b> <i>Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w polskiej polityce bezpieczeństwa .....</i>	206
<b>TOMASZ MŁYNARSKI:</b> <i>Wpływ polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej na bezpieczeństwo energetyczne Polski .....</i>	226
<b>ALEKSANDRA ZIĘBA:</b> <i>Terroryzm w Unii Europejskiej na początku XXI wieku: wnioski dla Polski .....</i>	241
<b>ADAM KRAWCZYK:</b> <i>Polska wobec terroryzmu 1989-2014.....</i>	262
<b>RAFAŁ OŻAROWSKI:</b> <i>Bilans udziału Polski w misjach wojskowych na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej w XXI wieku.....</i>	277
<b>GRZEGORZ BALAWAJDER:</b> <i>Wpływ członkostwa w Strefie Schengen na bezpieczeństwo Polski w wymiarze narodowym i ponadnarodowym.....</i>	294

## DYLEMATY POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA POLSKI - ASPEKTY WEWNĘTRZNE

<b>KRZYSZTOF M. KSIĘŻOPOLSKI:</b> <i>Wyzwania dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w XXI wieku .....</i>	319
<b>PAWEŁ GRZYWNA:</b> <i>Demograficzne aspekty bezpieczeństwa społecznego Polski na początku XXI wieku .....</i>	334
<b>ROBERT RADEK:</b> <i>Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako instytucje wspomagające reagowanie na zagrożenia – aspekty normatywne i praktyka polityczna .....</i>	356
<b>RADOSŁAW WIŚNIEWSKI:</b> <i>Współczesne zagrożenia cywilnych portów lotniczych w Polsce jako elementu infrastruktury krytycznej .....</i>	378
<b>MARIUSZ KOLCZYŃSKI:</b> <i>Problematyka bezpieczeństwa w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego '2014 w Polsce – dylematy i wyzwania współczesnego marketingu wyborczego .....</i>	396
<b>PATRYCJA SZOSTOK:</b> <i>Bezpieczeństwo informacyjne państwa w kontekście wyzwań społeczeństwa informacyjnego .....</i>	409
<b>MIRON ŁAKOMY:</b> <i>Dylematy polityki cyberbezpieczeństwa Polski .....</i>	425
<b>NOTY O AUTORACH .....</b>	455
<b>SUMMARY/ZUSAMMENFASSUNG/RÉSUMÉ/СУММІРОВАННЯ .....</b>	457
<b>REGIONALNY OŚRODEK DEBATY MIĘDZYNARODOWEJ W KATOWICACH..</b>	459

## Wstęp

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb zbiorowości ludzkich. Dynamika procesów politycznych, gospodarczych, społecznych czy kulturowych w ostatnich dekadach doprowadziła do poszerzenia znaczenia tego terminu. Obok tradycyjnych wymiarów przedmiotowych, takich jak bezpieczeństwo polityczne czy wojskowe, niepominięto wzrosło znaczenie innych kategorii, takich jak bezpieczeństwo gospodarcze, kulturowe, społeczne czy teleinformatyczne. Wiązało się to nie tylko z doniosłymi przemianami w środowisku międzynarodowym na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, lecz także z szeregiem istotnych procesów, takich jak rewolucja technologiczna, migracje ludności czy globalizacja. Innymi słowy, tematyka bezpieczeństwa, zarówno w ujęciu wewnętrznym, jak i zewnętrznym, obejmuje rosnącą liczbę dziedzin życia człowieka i jego zbiorowości. Współcześnie nie identyfikuje się go jedynie z wyzwaniem o charakterze politycznym czy wojskowym. Obok nich pojawiają się bowiem inne egzystencjalne zagrożenia, z którymi muszą się zmierzyć państwa w XXI wieku. Wśród nich należy wymienić wzrost przestępczości transnarodowej, cyberataki, nasilenie nacjonalizmów i ekstremizmów religijnych czy terroryzm.

Zagrożenia te są również widoczne w przypadku Polski. W połowie drugiej dekady XXI wieku władze Rzeczypospolitej Polskiej stoją bowiem przed szeregiem problemów związanych z zagwarantowaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w granicach państwa. Wiąże się to częściowo z tradycyjnymi uwarunkowaniami, wśród których dominującą kwestią pozostaje położenie geopolityczne w Europie Środkowej, między dwiema potęgami: Rosją i Niemcami. Stało się to szczególnie widoczne na przełomie 2013 i 2014 roku w kontekście kryzysu ukraińskiego. Rewolucja na Majdanie doprowadziła w konsekwencji do najpoważniejszego konfliktu zbrojnego w pobliżu polskich granic po 1989 roku. Sytuacja za wschodnią granicą okazała się niezwykle poważna i stała się jedną z głównych determinant bezpieczeństwa narodowego RP. Problem stanowi nie tylko tradycyjna niestabilność relacji polsko-rosyjskich, ale także szereg innych kwestii, takich jak: charakter relacji polsko-ukraińskich w kontekście rosnących wpływów Prawego Sektora, gwarancje bezpieczeństwa ze strony sojuszników z NATO i Unii Europejskiej, perspektywy współpracy polsko-amerykańskiej, wzrost nastrojów wojennych wśród społeczeństwa, a także brak obiektywizmu polskich elit i mediów w debacie poświęconej tym wydarzeniom. Kryzys ukraiński udowodnił zarazem, iż era względnej stabilizacji politycznej i wojskowej w Europie zakończyła się. „Wojna hybrydowa”, która pojawiła się za polską granicą wschodnią, świadczy bowiem dobitnie o rosnącej rywalizacji na linii Zachód-Rosja-Chiny.

Kryzys ukraiński nie jest jedynym wyzwaniem, przed którym stoi polska polityka bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku. W wymiarze zewnętrznym można tu wymienić takie zagadnienia, jak forma współpracy w ramach Paktu Północnoatlantyckiego, niejasna przyszłość integracji polityczno-wojskowej w ramach Unii Europejskiej, wątpliwości dotyczące efektywności i skutków zainstalowania na polskim terytorium elementów tarczy antyrakietowej, zaangażowanie Polski w misje wojskowe na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej czy narastanie tendencji terrorystycznych w krajach europejskich. W wymiarze wewnętrznym dylematy polityki bezpieczeństwa RP są jeszcze bardziej zróżnicowane. Mimo niemal zupełnego braku zainteresowania ze strony opinii publicznej, coraz większe obawy rodzi pogarszająca się sytuacja gospodarcza Polski, przejawiająca się rosnącym zadłużeniem publicznym, coraz bardziej opresyjną polityką fiskalną państwa, narastającymi nierównościami społecznymi oraz nieskutecznością walki z bezrobociem. Łączy się to nierozdzielnie z innym fundamentalnym problemem, jakim jest pogłębiająca się katastrofa demograficzna, wynikająca ze stałego wzrostu współczynnika osób, które decydują się szukać perspektyw zarobkowych poza granicami Polski. Skutkuje to utrwaleniem niekorzystnych tendencji gospodarczych i społecznych, związanych m.in. z niewydolnością systemu emerytalnego. Wiąże się to także z pytaniem, czy Warszawa w przyszłości zdecyduje się powielić skompromitowaną politykę imigracyjną państw zachodnich, przejawiającą się dominacją ideologii multikulturalizmu? Jest to szczególnie widoczne w kontekście coraz poważniejszych napięć na tle etnicznym i religijnym w krajach, które zdecydowały się przyjąć w XX wieku ten model polityki. Osobną kwestię stanowi udział Polski w procesach rewolucji informatycznej. Wraz z jeszcze wyraźniejszym narastaniem niekorzystnych procesów w cyberprzestrzeni, Warszawa musi bowiem znaleźć skuteczne rozwiązania zabezpieczające rodzime systemy teleinformatyczne przed wrogimi cyberatakami. Wiąże się to z innym problemem, jakim jest stan ochrony infrastruktury krytycznej państwa. Wreszcie, warto zastanowić się, w jaki sposób problematyka bezpieczeństwa jest postrzegana przez krajowe elity polityczne. Jest to kwestia o zasadniczym znaczeniu, ponieważ to one stanowią ostatnią instancję decyzyjną w tym zakresie.

Wszystkie omówione wyżej problemy i wyzwania sprawiają, iż polityka bezpieczeństwa Polski w drugiej dekadzie XXI wieku stoi przed szeregiem wielowymiarowych dylematów. Od wyborów poczynionych przez jej decydentów zależeć będzie, czy i na ile Polska będzie gotowa skutecznie reagować nie tylko na już zdiagnozowane zagrożenia, ale także dostosować się do stale ewoluującego środowiska bezpieczeństwa.

Prezentowana praca stanowi efekt projektu badawczego, przeprowadzonego w 2014 roku przez zespół badaczy z krajowych ośrodków naukowych oraz instytucji państwowych, w ramach działalności Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach (działanie współfinansowane ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych). Celem tego przedsięwzięcia było zdiagnozowanie wybranych dylematów polityki bezpieczeństwa Polski w drugiej dekadzie XXI wieku w aspekcie zarówno zewnętrznym, jak

i wewnętrznym. Autorzy w swoich opracowaniach nie tylko dokonali charakterystyki głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego RP, ale także przedstawili propozycje sposobów przeciwdziałania im. Przyjęcie takich założeń badawczych jest o tyle istotne, iż pozwala nie tylko diagnozować występujące problemy, ale także przyczynić się do ich zwalczania. Praca ta jest więc skierowana przede wszystkim do przedstawicieli elit politycznych oraz mediów, a także środowiska naukowego oraz studentów politologii, stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa narodowego i kierunków pokrewnych.

Redaktorzy publikacji pragną złożyć wyrazy podziękowania opiekunowi naukowemu Panu Profesorowi Mieczysławowi Stolarczykowi za okazane wsparcie, życzliwość oraz niezwykle cenne uwagi merytoryczne udzielane podczas realizacji niniejszego projektu naukowego. Redaktorzy dziękują również recenzentowi wydawniczemu Panu Profesorowi Stanisławowi Bieleniowi z Uniwersytetu Warszawskiego za wkład włożony w przygotowanie recenzji oraz wszystkie wskazówki w niej zawarte.

Redaktorzy:  
Katarzyna Czornik  
Miron Lakomy

grudzień 2014 r.



**Dylematy polityki  
bezpieczeństwa Polski –  
aspekty zewnętrzne**





Mieczysław Stolarczyk

## **Główne dylematy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w połowie drugiej dekady XXI wieku**

### **Wstęp**

Bezpieczeństwo to jedna z najważniejszych kategorii teorii polityki zagranicznej państw i stosunków międzynarodowych. Bezpieczeństwo jest głównym celem polityki zagranicznej państw (megacelem), a zarazem głównym kryterium oceny jej efektywności. Bezpieczeństwo narodowe rozumiane często jako brak zagrożenia i poczucia zagrożenia podstawowych dla danego narodu wartości<sup>1</sup> to główny cel (motyw) polityki zagranicznej każdego państwa narodowego. Jednakże bardziej precyzyjne niż „bezpieczeństwo narodowe”<sup>2</sup> wydaje się być pojęcie „bezpieczeństwo państwa”, które w praktyce politycznej oznacza zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia (przetrwania oraz biologicznego przeżycia ludności) i rozwoju, a także zachowania integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz poprawy jakości życia<sup>3</sup>. Bezpieczeństwo jest określane i definiowane w kontekście zagrożeń dla danego podmiotu (np. jednostki, grupy, narodu, społeczeństwa jako całości). Zagrożenie oznacza subiektywne (a więc zależne od percepcji podmiotu postrzegającego) lub rzeczywiste (obiektywnie istniejące) występowanie niebezpieczeństwa dla danego podmiotu, dla uznawanych przez niego wartości, interesów i celów<sup>4</sup>.

Bezpieczeństwo państwowe ma dwa wymiary: wewnętrzny (wewnątrzpaństwowy) i zewnętrzny, realizowany w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym. Istotą polityki bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest podejmowanie przez instytucje państwowe i pozapaństwowe działań, mających na celu eliminowanie występujących w środowisku

---

<sup>1</sup>R. ZIĘBA: *Cele polityki zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Red. R. ZIĘBA. Toruń 2004.

<sup>2</sup> Należy bowiem zaznaczyć, że także w państwach narodowych występują niewielkie liczebnie mniejszości narodowe, narodowościowe i grupy etniczne, a więc obywatele państwa narodowego, którzy należą do innego narodu. Twierdzenie, pisał Marek Waldenberg, że określone państwo nie jest narodowo w pełni homogeniczne, nie powinno być równoznaczne z określaniem go jako wielonarodowe. Kwestią kontrowersyjną jest też, arbitralne z konieczności, wytyczanie granicy między państwem narodowym i wielonarodowym. W ocenie cytowanego autora za państwo narodowo homogeniczne uważa się takie, w którym naród państwowy stanowi nie mniej niż 95% bądź 90% mieszkańców. M. WALDENBERG: *Czy polityczna integracja Europy musi oznaczać kres państwa narodowego?* W: *Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji*. Red. J. ROKICKI i M. BANAŚ. Kraków 2004, s. 15-16.

<sup>3</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2012-2022* przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 3, [www.strateg.stat.gov.pl/strategie\\_pliki/Strategia\\_Rozwoju\\_Systemu\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_.pdf](http://www.strateg.stat.gov.pl/strategie_pliki/Strategia_Rozwoju_Systemu_Bezpieczenstwa_Narodowego_.pdf). Dostęp: 7.11.2014.

<sup>4</sup> R. ZIĘBA: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego – koncepcje – struktury – funkcjonowanie*. Warszawa 1999, s. 28-29.

międzynarodowym danego państwa zagrożeń bądź tylko ich ograniczanie. W realizowanej przez państwo polityce bezpieczeństwa niezwykle istotną rolę odgrywa jego aspekt subiektywny, przede wszystkim zaś postrzeganie (percepcja) zagrożeń przez decydentów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym trafne bądź nie odczytywanie przez nich zagrożeń dla bezpieczeństwa danego państwa. Trafne rozpoznawanie zagrożeń, adekwatne do istniejących w rzeczywistości, jest podstawą do podejmowania skutecznych działań w realizowanej polityce bezpieczeństwa, w tym do stosowania odpowiednich środków zmierzających do ich eliminowania, ograniczania, a także niedopuszczania do powstawania niektórych z nich<sup>5</sup>.

Polityka bezpieczeństwa państwa jest uzależniona od wielu uwarunkowań (determinant) zarówno wewnętrznych (wewnątrzpaństwowych), jak i zewnętrznych, pochodzących ze środowiska międzynarodowego. Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania polityki bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym m.in. różnice w tzw. sile fizycznej państw (m.in. potencjał ekonomiczny, technologiczny, militarny, demograficzny), efektywności ich dyplomacji oraz stopniu trafności odczytywania przez grupy rządzące istniejących bądź potencjalnych zagrożeń, różny jest zakres zapewniania realnego bezpieczeństwa dla danego państwa. Bezpieczeństwo jest bowiem wartością stopniowalną, co oznacza, że państwo może być mniej lub bardziej bezpieczne. Większość uwarunkowań polityki bezpieczeństwa narodowego Polski, jak i innych państw, ma charakter dynamiczny, podlega procesowi zmian. Zmieniają się także wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwowego i międzynarodowego<sup>6</sup>. Dlatego też cele w polityce bezpieczeństwa narodowego nie są formułowane w sposób niezmienny. Wraz ze zmianą zagrożeń i wyzwań zmianie ulegają również priorytety w polityce bezpieczeństwa narodowego. Zmieniają się też decyzje, którzy stanowią centralne ogniwo polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> R. Zięba: *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*. W: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Red. D.B. BOBROW, E. HALIZAK, R. ZIĘBA. Warszawa 1997; I. PAWLIKOWSKA: *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa...*; M. BRZEZIŃSKI: *Kategoria bezpieczeństwa*. W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*. Red. S. SUŁOWSKI, M. BRZEZIŃSKI. Warszawa 2009.

<sup>6</sup> Roman Kuźniar podzielił zagrożenia występujące w okresie pozimnowojennym na cztery kategorie, przy czym ich znaczenie dla polityki bezpieczeństwa poszczególnych państw jest różne: 1) zagrożenia tradycyjne, związane z groźbą lub użyciem siły między państwami lub przez strony wojujące w ramach jednego państwa; 2) zagrożenia nietradycyjne (asymetryczne), związane z pojawieniem się w życiu międzynarodowym podmiotów niepaństwowych, takich jak grupy terrorystyczne czy przestępcze; 3) zagrożenia związane z rozwojem cywilizacyjnym, dotyczące m.in. środowiska naturalnego i cyberprzestrzeni; 4) zagrożenia związane z pojawieniem się nowych kategorii bezpieczeństwa, w rodzaju bezpieczeństwa zdrowotnego, energetycznego, surowcowego, czy żywnościowego. R. KUŹNIAR: *Tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. Red. R. KUŹNIAR. Warszawa 2012, s. 41; Zob. *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*. Red. J. SYMONIDES. Warszawa 2010; *Neue Dimension internationaler Sicherheitspolitik*. (Hrsg.) R. MEIER-WALSER, A. WOLF. München 2011.

<sup>7</sup> M. DOBROCZYŃSKI, J. STEFANOWICZ: *Polityka zagraniczna*. Warszawa 1984, s. 9 i nast.

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski, jak każdego innego państwa, to w dużym stopniu sztuka, umiejętność dokonywania właściwych (trafnych) wyborów celów oraz środków i metod ich realizacji z punktu widzenia interesów narodowych i państwowych, interpretowanych i realizowanych przez kolejne grupy rządzące, by wywrzeć pożądany wpływ na zachowania innych uczestników stosunków międzynarodowych<sup>8</sup>. Nadawanie konkretnych treści bezpieczeństwu państwa, wyrastających z żywotnych interesów narodowych<sup>9</sup>, zależy od decydentów polityki zagranicznej. To kolejne grupy rządzące faktycznie określają i konkretyzują zewnętrzne interesy państwa i narodu oraz porządkują je w skali ważności. Decydują o wyborze celów oraz o środkach i metodach ich realizacji.

Jedną z tendencji realizowaną w ostatnich dziesięcioleciach przez poszczególne państwa polityki bezpieczeństwa narodowego jest poszerzanie zakresu treściowego bezpieczeństwa o aspekty pozawojkowe (pozamilitarne)<sup>10</sup>. Inna prawidłowość to coraz ściślejszy związek bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz bezpieczeństwa państwowego i międzynarodowego. W wyniku stałego wzrostu współzależności i intensyfikacji procesów globalizacji, bezpieczeństwo każdego państwa jest w coraz większym stopniu funkcją bezpieczeństwa międzynarodowego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że treścią bezpieczeństwa międzynarodowego jest eliminowanie zagrożeń istnienia, przetrwania, tożsamości oraz rozwoju państw i systemów międzynarodowych, jak też kształtowanie poczucia ich pewności<sup>11</sup>.

Jedną z najważniejszych cech systemu międzynarodowego w połowie drugiej dekady XXI wieku jest jego burzliwa transformacja, niezwykle duża dynamika zmian, wymuszająca poważną ewolucję bądź nawet zmiany w dotychczasowej polityce państw. Dotyczy to oczywiście także polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Na każdym etapie jej realizacji, wraz z ewolucją i zmianami uwarunkowań w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym naszego kraju, kolejni decydenci polskiej polityki bezpieczeństwa stali przed koniecznością rozstrzygnięcia pojawiających się

<sup>8</sup> Szerzej zob. T. ŁOŚ-NOWAK: *Polityka zagraniczna – stale i zmienne komponenty procesu formułowania i realizacji*. W: *Polityka zagraniczna – aktorzy – potencjały – strategie*. Warszawa 2011.

<sup>9</sup> Szerzej na temat zakresu treściowego takich kategorii motywacyjnych w polityce zagranicznej państwa, jak: „interesy narodowe”, „racja stanu”, „bezpieczeństwo narodowe” i wzajemnych relacji między nimi zob. M. STOLARCZYK: *Czynnik narodowy w polityce zagranicznej państw*. „Studia Nauk Politycznych”, 1985, nr 1; S. BIELEŃ: *Polityka w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 2010.

<sup>10</sup> Postępuje proces rozszerzania bezpieczeństwa narodowego przez włączanie do sfery bezpieczeństwa nowych dziedzin aktywności społecznej (np. bezpieczeństwo polityczne, państwa upadłe, terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowana, bezpieczeństwo społeczne, ekonomiczne, ekologiczne). Zob. J. CZAPUTOWICZ: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*. Warszawa 2012, s. 71 i nast.; W. KOSTECKI: *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*. Warszawa 2012; *Neue Dimension internationaler Sicherheitspolitik...*

<sup>11</sup> R. ZIĘBA: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 35 i nast.

dylematów<sup>12</sup> i dokonywania trudnych wyborów. Dotyczyły one przede wszystkim formułowania i realizacji celów doraźnych i krótkofalowych, ale także celów długofalowych, co znajdowało wyraz m.in. w kolejnych strategiach bezpieczeństwa narodowego RP<sup>13</sup> oraz w przyjętych przez Radę Ministrów w marcu 2012 roku *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012-2016* – pierwszej wieloletniej strategii polityki zagranicznej RP.

Rok 2014 stanowi niezwykle istotną cezurę w polityce bezpieczeństwa Polski. W podpisanej 5 listopada przez prezydenta RP *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>14</sup> znalazły się zapisy, z których wynika, że w wyniku kryzysu, a następnie konfliktu na Ukrainie, w tym inkorporacji Krymu do Rosji i wspierania przez Rosję prorosyjskich separatystów na wschodniej Ukrainie, głównym zagrożeniem militarnym dla bezpieczeństwa Polski jest Rosja<sup>15</sup>. Mimo że w całym okresie pozimnowojennym Rosja była postrzegana przez kolejnych decydentów polskiej polityki bezpieczeństwa, chociaż z różnym natężeniem, jako główne zagrożenie, to odnosiło się to do ich motywów rzeczywistych, a nie deklarowanych<sup>16</sup>. W żadnym z wcześniejszych dokumentów tej rangi nie wskazywano tak wyraźnie na Rosję jako na główne zagrożenie militarne dla bezpieczeństwa Polski.

Celem badawczym opracowania jest jedynie zasygnalizowanie najważniejszych dylematów bezpieczeństwa zewnętrznego Polski pod koniec 2014 roku, na głównych kierunkach polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zarówno w stosunkach bilateralnych, jak i w relacjach wielostronnych. Dylematy te ukazane zostały bardziej w formie postawienia pytań niż szerszego ich omówienia.

<sup>12</sup> Termin „dylemat” używany jest w opracowaniu w tym najbardziej ogólnym jego rozumieniu, jako sytuacja wymagająca trudnego wyboru między przynajmniej dwiema różnymi możliwościami.

<sup>13</sup> Ostatnią z nich jest *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzona przez prezydenta RP 5 listopada 2014 r. Dokument ten zastępuje *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydaną w 2007 roku.

<sup>14</sup> *Gotowi na wojnę? Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gotowi-na-wojne-nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego,481700.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gotowi-na-wojne-nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego,481700.html). Dostęp: 29.10.2014.

<sup>15</sup> W dokumencie tym znajduje się m.in. stwierdzenie, że w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, mogących angażować ją pośrednio lub bezpośrednio. Zagrożenia dla Polski mogą w niesprzyjających okolicznościach przyjąć charakter niemilitarny i militarny. „W przypadku zagrożeń militarnych mogą one przybrać postać zagrożeń kryzysowych oraz wojennych, to jest konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę”. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2014, s. 20, [www.mon.gov.pl](http://www.mon.gov.pl). Dostęp: 29.10.2014.

<sup>16</sup> Motywacje rzeczywiste w większości przypadków nie znajdują pełnego ani wiernego odzwierciedlenia w motywacjach deklarowanych. Z reguły motywacje deklarowane są co najmniej zmodyfikowane w stosunku do rzeczywistych. M. DOBROCZYŃSKI, J. STEFANOWICZ: *Polityka zagraniczna*. Warszawa 1984, s. 41.

## Główne dylematy polityki bezpieczeństwa Polski w relacjach bilateralnych

### *Dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach polsko-rosyjskich*

Główny dylemat w polityce bezpieczeństwa Polski w odniesieniu do Rosji zawiera się w odpowiedzi na następujące pytanie: Jaka jest rola Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski? Czy Rosja powinna być postrzegana jako wróg, rywal (rywal nie musi być wrogiem)<sup>17</sup>, czy tylko jako trudny partner w polityce bezpieczeństwa naszego kraju?

W polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w pierwszym dwudziestolecu pozimnowojennym stosunki polsko-rosyjskie stanowiły obszar budzący najwięcej emocji. Wynikało to przede wszystkim z tego, że obok zbieżnych, w kolejnych etapach relacji między tymi państwami w wymiarze dwu- i wielostronnym, występowały z dużą intensywnością interesy rozbieżne czy wręcz sprzeczne. Wyrastały one zarówno z przesłanek historycznych, jak i spraw bieżących. Występujące na tym tle problemy dotyczyły przede wszystkim: różnic w postrzeganiu historii stosunków wzajemnych, wizji systemu bezpieczeństwa europejskiego, bezpieczeństwa energetycznego, różnic występujących w interesach i polityce obu państw wobec państw Europy Wschodniej<sup>18</sup>. Duży zakres rozbieżnych interesów, eksponowanych bardzo często w naszym kraju jako sprzeczność strategicznych interesów Polski i Rosji, stałe odwoływanie się po stronie polskiej do doświadczeń historycznych w relacjach polsko-rosyjskich (duży wpływ pamięci historycznej Polaków na bieżące postrzeganie Rosjan i Rosji), występujące w dużej skali w społeczeństwie polskim postawy niechęci czy wręcz rusofobii wobec Rosjan i Rosji oraz nadużywanie „zagrożenia rosyjskiego” przez kolejne grupy rządzące w naszym kraju, a w jeszcze większym stopniu przez media, sprzyjały utrzymywaniu się wspomnianych emocji<sup>19</sup>.

Mimo że w kolejnych strategiach bezpieczeństwa Polski przyjętych po roku 1989, jak i w innych dokumentach rządowych nie mówiło się wprost o zagrożeniu ze strony Rosji, to w motywach rzeczywistych i działaniach podejmowanych przez kreatorów polskiej polityki bezpieczeństwa, państwo to postrzegano zazwyczaj jako największe zagrożenie dla naszego kraju

---

<sup>17</sup> A. WŁODKOWSKA-BAGAN: *Konfliktowość w stosunkach polsko-rosyjskich jako stygmat geopolityczny*. W: *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*. Red. A. BIELEŃ, A. SKRZYPEK. Warszawa 2012, s. 47 i nast.

<sup>18</sup> Zob. *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich...*; K. FEDOROWICZ: *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989-2010*. Poznań 2010, s. 85 i nast.; R. ZIĘBA: *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie: uwarunkowania, problemy, implikacje*. „Przegląd Politologiczny”, 2011, nr 3; K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ: *Stosunki polityczne między Polską a Rosją po 1989 roku*. W: *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1919-2008*. Red. A.D. ROTFELD, A.W. TORKUNOW. Warszawa 2010; M. STOLARCZYK: *Rosja w polityce zagranicznej Polski w okresie pozimnowojennym (aspekty polityczne)*. „Studia Politicae Univeritatis Silesiensis” 2013, T. 11.

<sup>19</sup> Zob. S. BIELEŃ: *Szanse na pojednanie polsko-rosyjskie w świetle wyzwań geopolitycznych*. W: *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich...*

i potencjalnego agresora<sup>20</sup>. Większość polityków, dziennikarzy i innych środowisk opiniotwórczych oraz znaczna część społeczeństwa polskiego obawiała się Rosji słabej, pogrążonej w kryzysie gospodarczym i zdestabilizowanej politycznie, budującej podstawy demokracji typu zachodniego i gospodarki rynkowej, co miało miejsce w dekadzie lat 90. XX w., a jeszcze bardziej Rosji rządzonej autorytarnie przez prezydenta Władymira Putina, wzmocnionej pod względem gospodarczym, bardziej stabilnej i odgrywającej coraz większą rolę międzynarodową w pierwszej dekadzie XXI w. Przy czym, o ile w pierwszej dekadzie XXI w. w polityce bezpieczeństwa Polski w eksponowaniu zagrożeń ze strony Rosji akcent stawiano na zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Polski, szczególnie w kwestii zależności energetycznej polskiej gospodarki od rosyjskiego gazu, to w roku 2014 akcent stawiano na zagrożenia militarne ze strony Rosji<sup>21</sup>.

W kontekście dylematu: Rosja wrogiem, rywalem czy tylko trudnym partnerem w polityce bezpieczeństwa Polski, stawiane były przez niektórych badaczy polskiej polityki wschodniej następujące pytania: Czy percepcja zagrożeń ze strony Rosji jest u osób odpowiedzialnych za polską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa adekwatna do faktycznych (realnych) zagrożeń z jej strony? Czy postępujący w okresie pozimnowojennym wśród Polaków wzrost poczucia zagrożenia „ze Wschodu” i związany z tym wzrost postaw antyrosyjskich był wynikiem zwiększania się faktycznych zagrożeń ze strony Rosji wobec Polski, czy był to przede wszystkim wynik kształtowania poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa polskiego przez pryzmat wyobrażeń i stanu świadomości bezpieczeństwa decydentów polskiej polityki i środowisk dziennikarskich oraz nazbyt instrumentalnego traktowania w polskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej „problemu rosyjskiego”? Czy najważniejszą barierą uniemożliwiającą odchodzenie w polskiej polityce bezpieczeństwa od postrzegania Rosji jako głównego zagrożenia i przeciwnika jest obiektywna sprzeczność interesów, czy brak woli politycznej grup rządzących do dokonania mentalnego przełomu w tym zakresie?<sup>22</sup>

Kryzys ukraiński, który w kolejnych miesiącach 2014 roku przerodził się wojnę domową we wschodniej Ukrainie, wpłynął na pogorszenie bezpieczeństwa Polski i na zwiększenie poczucia zagrożenia ze strony Rosji. W roku 2014 głównym dylematem decydentów polityki bezpieczeństwa Polski w stosunkach z Rosją nie była już kwestia: Czy Rosję traktować jako zagrożenie i potencjalnego przeciwnika? Na tak postawione pytanie zdecydowana większość polityków, analityków spraw międzynarodowych, dziennikarzy i większość

<sup>20</sup> Zob. R. ZIĘBA: *Czy Polska ma wystarczające gwarancje bezpieczeństwa narodowego?* W: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, A. MIRSKA. Warszawa 2009; K. FEDOROWICZ: *Polityka Polski wobec Rosji...*, s. 10.

<sup>21</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzona przez prezydenta RP 5 listopada 2014...

<sup>22</sup> M. STOLARCZYK: *Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*. W: *Dylematy strategiczne XXI wieku*. Red. R. KŁOSOWICZ, B. SZLACHTA, J.J. WĘC. Kraków 2013, s. 397-398; K. KRAJ: *O skuteczności polityki Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi*. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4 (X).

społeczeństwa polskiego odpowiadała zdecydowanie twierdząco. Główny dylemat zawierał się w pytaniach: Czy Rosja zagraża militarnie Polsce? Czy Rosja chce dokonać agresji na Polskę? W dyskusji w Polsce na ten temat ścierały się argumenty tych, którzy uważali, że Rosja zagraża militarnie Polsce i argumenty osób nie podzielających tego stanowiska. W wystąpieniach polityków, w publicystyce oraz opracowaniach specjalistycznych dominowali zwolennicy tezy o rosnącym militarnym zagrożeniu Polski ze strony Rosji<sup>23</sup>. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, pisał na początku sierpnia 2014 roku, że grozi nam regularna wojna na dużą skalę<sup>24</sup>. Przykładem odmiennego stanowiska wśród polskich generałów była wypowiedź gen. Mieczysława Bieńka, który w jednym z wywiadów powiedział: „Konflikt zbrojny pomiędzy Rosją i Polską jest w tym momencie wykluczony. Jeżeli ktoś o nim mówi, to ja mogę powiedzieć tylko tyle, że nie stąpa twardo po ziemi”<sup>25</sup>. W jego ocenie Rosja nie ma żadnego interesu w dokonaniu agresji na państwo członkowskie i NATO. Nieliczne były wypowiedzi analityków spraw międzynarodowych, którzy wskazywali na ograniczoną naturę konfliktu ukraińskiego (na jego regionalny wymiar) oraz na to, że nie ma żadnych powodów, by sądzić, że Rosja zechce stworzyć zagrożenie militarne dla Polski czy innych państw członkowskich NATO<sup>26</sup>. Bronisław Łagowski mówił, że „obawa przed rosyjską agresją na Polskę może być tylko traktowana w kategoriach jakiejś psychologicznej patologii. Nic takiego nie wchodzi w rachubę. To absurd. Trzeba by wielkiego kataklizmu w Europie Środkowo-Wschodniej czy w ogóle w Europie, by Polska padła ofiarą takiej agresji. O ataku Rosji na Polskę w przewidywanym okresie mogą mówić tylko ludzie naprawdę niepoważni i bawiący się polityką”<sup>27</sup>.

Wielu polskich polityków i komentatorów liczyło wręcz na militarne działania NATO podjęte przeciwko Rosji, za aneksję Krymu i wspieranie ugrupowań prorosyjskich we wschodniej Ukrainie. Dlatego z rozczarowaniem przyjęli oni politykę Stanów Zjednoczonych, Niemiec i innych państw NATO i UE, których przedstawiciele oświadczali, że z powodu aneksji Krymu przez Rosję czy nawet aneksji wschodniej Ukrainy, nie rozpatrują wariantu użycia siły zbrojnej wobec Rosji. Prezydent Stanów Zjednoczonych, Barack Obama, w przemówieniu ogłoszonym w Brukseli (26 marca 2014 roku) oświadczył, że Ukraina nie jest członkiem NATO, po części ze względu na historię bliskich i skomplikowanych relacji z Rosją. W przemówieniu tym powiedział

<sup>23</sup> Stanowisko to zawarte jest także w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzonej przez prezydenta RP 5 listopada 2014 r....

<sup>24</sup> S. KOZIEJ: *Pod presją Rosji*. „Rzeczpospolita”, 7.08.2014.

<sup>25</sup> *Pierwszy atak będzie w cyberprzestrzeni. Rozmowa z gen. Mieczysławem Bieńkiem*. „Przegląd”, 20-26.10.2014.

<sup>26</sup> R. KUŹNIAR: *Wprowadzenie*. „Rocznik Strategiczny 2013/2014”. Warszawa 2014, T. 19, s. 11-12; zob. *Wywiad z prof. S. BIELENIEM*. Pomorska.pl, [www.pomorska.pl/appa/pbcs.dll/article?AID=20140912/REPORTAZ/140919693](http://www.pomorska.pl/appa/pbcs.dll/article?AID=20140912/REPORTAZ/140919693). Dostęp: 13.09.2014.

<sup>27</sup> *Prof. Bronisław Łagowski: Rusofobia to jest obecnie ideologia państwowa*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof.-bronislaw-lagowski-rusofobia-to-jest-obecnie-ideologia-panstwowa/51yhv](http://www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof.-bronislaw-lagowski-rusofobia-to-jest-obecnie-ideologia-panstwowa/51yhv). Dostęp: 7.10.2014.



jednoznacznie: „Nie będziemy stosować środków militarnych, by zmusić Rosję do opuszczenia Krymu bądź powstrzymać ją przed eskalacją działań”<sup>28</sup>.

Trudno zrozumieć jakimi motywami, oprócz skrajnie antyrosyjskich czy wręcz samobójczych, kierowali się autorzy propozycji zakładających rosyjsko-amerykański konflikt zbrojny na tle rywalizacji o wpływy na Ukrainie. Należy mieć na uwadze, że gdyby doszło do takiego konfliktu, to nie zatrzymałby on się tylko w granicach Ukrainy, ale ogarnąłby także terytoria państw sąsiadujących z Ukrainą, w tym oczywiście terytorium Polski. Rosja nie stanowi fizycznego zagrożenia dla Polski. Jednakże takie zagrożenie może się pojawić w sytuacji, jeśli władze naszego kraju będą coraz bardziej angażowały się w konflikt ukraińsko-rosyjski (np. poprzez ewentualne zaangażowanie sił zbrojnych naszego kraju w ten konflikt, po stronie Ukrainy).

Kryzys i konflikt ukraiński nie zmieniły w sposób zasadniczy głównych dylematów strategicznych występujących w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski wobec Rosji. Mimo niewielkiego stopnia poparcia w naszym kraju dla koncepcji angażowania, a nie izolowania Rosji, nadal aktualny jest dylemat: Czy z punktu widzenia długofalowych interesów bezpieczeństwa Polski korzystniejsze dla naszego kraju jest podejmowanie działań popierających europeizację Rosji, zbliżania jej do zachodnich struktur politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa, czy też jej izolowanie i „wypychanie” ku Azji?

W wyniku kryzysu ukraińskiego na aktualności nie stracił także kolejny dylemat polityki bezpieczeństwa Polski na kierunku wschodnim. Mimo że nie ma w naszym kraju zbyt wielu zwolenników teza o potrzebie priorytetowego traktowania na obszarze poradzieckim stosunków z Rosją, nadal zasadne jest stawianie pytania: Rosja czy Ukraina powinna być głównym partnerem Polski na obszarze WNP? Polska w polityce wschodniej, nie rezygnując z roli dobrego adwokata interesów Ukrainy w UE, powinna za głównego partnera, nie tylko gospodarczego, ale także w płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa, uznać Rosję, tak jak to ma miejsce w polityce wschodniej zdecydowanej większości państw członkowskich UE i NATO. Kryzys i konflikt ukraiński, pomimo okresowego „schłodzenia” relacji Rosji z głównymi państwami Zachodu, nie wpłynęły na zasadniczą zmianę w traktowaniu przez te państwa Rosji jako głównego partnera na obszarze poradzieckim. Polityka ta wyrasta z realistycznej oceny sytuacji na obszarze WNP, na którym „głównym rozgrywającym jest Rosja”<sup>29</sup>. Klucz do rozwiązania problemów Europy Wschodniej, co wykazał ponownie kryzys ukraiński, leży w Moskwie, a nie w Kijowie.

<sup>28</sup> Prezydent Obama w Brukseli. Salon24.pl, <http://giz3.salon24.pl/577036.prezydenbt-obama-w-brukseli-26-marca-2014>. Dostęp: 6.04.2014.

<sup>29</sup> S. BIELEŃ: *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm czy pluralizm geopolityczny?* W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*. Red. S. BIELEŃ. Warszawa 2010, s. 287.

### ***Dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach polsko-ukraińskich***

Niemal w całym okresie pozimnowojennych stosunków polsko-ukraińskich kolejne rządy RP traktowały Ukrainę jako strategicznego partnera Polski<sup>30</sup>. Uważam, że główne dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach z Ukrainą zawarte są w następujących pytaniach: Czy polska klasa polityczna powinna ingerować tak daleko w sprawy wewnętrzne Ukrainy, uczestnicząc w wystąpieniach opozycji przeciwko legalnie wybranemu prezydentowi tego kraju, opowiadając się jednoznacznie po jednej ze stron rywalizujących o władzę ukraińskich ugrupowań politycznych, jak to miało miejsce w czasie kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013/2014? Czy Polska powinna angażować się w proces szybkiego wychodzenia Ukrainy z roli państwa buforowego, którą to rolę państwo to pełniło w całym dotychczasowym okresie pozimnowojennym? Czy w interesie bezpieczeństwa Polski jest zabieganie przez polską dyplomację o szybkie członkostwo Ukrainy w NATO, czy raczej wspieranie realizacji koncepcji „finlandyzacji” Ukrainy?

Jednostronne i nazbyt daleko idące zaangażowanie przedstawicieli większości polskich partii politycznych na Ukrainie i wielu polskich europosłów w popieranie manifestujących na Majdanie, w tym niekonstytucyjnych wystąpień przeciwko prezydentowi Wiktorowi Janukowyczowi, było wydarzeniem bez precedensu, jeśli chodzi o skalę ingerowania naszych polityków w sprawy wewnętrzne sąsiedniego kraju. Niezwykle istotne było to, że polscy politycy popierający coraz bardziej radykalizujące się postulaty Majdanu, w tym zamach stanu na Ukrainie, nie przewidzieli głównych implikacji „rewolucji ukraińskiej” nie tylko dla bezpieczeństwa Ukrainy, w tym oderwania od niej Krymu przez Rosję oraz wojny domowej we wschodniej Ukrainie, ale także dla bezpieczeństwa Polski. Nie budzi bowiem wątpliwości, że kryzys i konflikt na Ukrainie znacznie pogorszyły geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski<sup>31</sup> i wzmocniły poczucie zagrożenia u większości społeczeństwa polskiego.

Konflikt ukraiński wykazał słuszność tezy formułowanej m.in. przez Henry’ego Kissingera, że „zdecydowanie zbyt często kwestia ukraińska stawiana jest na ostrzu noża: albo Ukraina dołączy do Wschodu, albo do Zachodu. Tymczasem, jeśli Ukraina ma przetrwać i rozwijać się, nie może opowiedzieć się po żadnej ze stron przeciwko drugiej – powinna funkcjonować jako most między nimi”<sup>32</sup>. Na rolę Ukrainy jako państwa o charakterze buforowym, między Zachodem a Rosją, którą to rolę Ukraina powinna pełnić nadal, zwracało uwagę, w czasie trwania w latach 2013/2014 kryzysu i konfliktu na Ukrainie, wielu

---

<sup>30</sup> Zob. B. SURMACZ: *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*. Lublin 2002; K. FEDOROWICZ: *Ukraina w polskiej polityce wschodniej 1989-1999*. Poznań 2004; *Razem czy osobno? Dwadzieścia lat stosunków polsko-ukraińskich*. Red. O. BORYNIAK, M. WALAK. Piotrków Trybunalski – Iwano-Frankiwnsk 2013.

<sup>31</sup> Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku przedstawiona w Sejmie w dniu 8 maja 2014 r., [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl). Dostęp: 29.10.2014.

<sup>32</sup> H.A. KISSINGER: *To settle the Ukraine crisis, start at the end*. „The Washington Post”, 5.03.2014.

analityków spraw międzynarodowych<sup>33</sup>. Ze względu na geopolityczne usytuowanie Ukrainy, jak i ze względu na podziały występujące w społeczeństwie ukraińskim, państwo to powinno nadal pełnić rolę buforową. Ewentualne wychodzenie z tej roli powinno dokonywać się ewolucyjnie, poprzez jednoczesną europeizację (okcydentalizację) Ukrainy i Rosji.

Mimo deklarowanej przez „pomajdanowe” grupy rządzące Ukrainy woli do członkostwa w NATO, przy nadal utrzymujących się znacznych podziałach w społeczeństwie ukraińskim w tej kwestii, konflikt ukraiński znacznie oddalił Ukrainę od członkostwa w NATO (m.in. ze względu na wzrost napięcia w stosunkach ukraińsko-rosyjskich). Wśród państw członkowskich NATO, póki co, nie ma woli politycznej, by poprzez członkostwo Ukrainy w NATO doprowadzić do zagrożenia uwikłaniem się w ewentualny konflikt zbrojny z Rosją. Warto mieć na uwadze, że nawet tak zdeklarowany zwolennik włączania Ukrainy do struktur zachodnich jak Zbigniew Brzeziński, w czasie kryzysu ukraińskiego proponował fiński model dla Ukrainy, czyli utrzymywanie szerokich relacji gospodarczych i z Rosją, i z Unią Europejską oraz nieuczestniczenie w sojuszach wojskowych<sup>34</sup>. Podobnie kwestię tę widział Henry Kissinger<sup>35</sup>. W przeciwieństwie do tych opinii, polskie grupy rządzące opowiadają się za członkostwem Ukrainy w NATO<sup>36</sup>. W tym kontekście pojawia się uzasadnione pytanie: Czy popieranie przez Polskę starań ukraińskich „pomajdanowych” władz o członkostwo Ukrainy w NATO jest czynnikiem wzmacniającym bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie, czy też jest to istotny krok w kierunku wzrostu napięcia w naszym subregionie? Oczywiście, decydenci polityczni Ukrainy mają prawo do wyboru przystąpienia do takich sojuszy, jakie uznają za stosowne, w tym do NATO. Warto jednakże mieć na uwadze to, że w polityce, tak jak w życiu każdego człowieka, na realizowane cele wpływają nie tyle marzenia czy oczekiwania, ale przede wszystkim realia, z którymi należy się liczyć, by prowadzona polityka była efektywna.

### ***Dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach polsko-amerykańskich***

W całym okresie pozimnowojennym w polityce zagranicznej Polski w płaszczyźnie bezpieczeństwa kolejne grupy rządzące naszego kraju wiodącą rolę w relacjach bilateralnych nadawały stosunkom ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Stałym elementem polityki bezpieczeństwa Polski było dążenie kolejnych polskich rządów do zacieśnienia dwustronnych relacji ze Stanami

<sup>33</sup> Zob. S. BIELEŃ: *Pod wieloma względami Ukraina znajduje się na granicy upadku*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk](http://www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk). Dostęp: 23.03.2014; *Ukraina to problem Ukraińców. Rozmowa z Markiem Leonardem*. „Polityka”, 11-17.12.2013, nr 50; J.J. MEARSHEIMER: *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*. „Foreign Affairs”, September/ October 2014.

<sup>34</sup> Z. BRZEZIŃSKI: *Putin's three choices on Ukraine*. „The Washington Post”, 8.07.2014.

<sup>35</sup> H.A. KISSINGER: *To settle the Ukraine crisis...*

<sup>36</sup> Zob. *Chcemy stabilnej i bezpiecznej Ukrainy*. Wywiad z prezydentem RP, Bronisławem Komorowskim. „Rzeczpospolita”, 20.10.2014.

Zjednoczonymi, m.in. poprzez zwiększanie obecności wojskowej USA w Polsce oraz do podniesienia stosunków z tym państwem do rangi partnerstwa strategicznego<sup>37</sup>. Było to m.in. wynikiem poczucia zagrożenia ze strony Rosji i rosnącego w kolejnych latach po roku 1999, kiedy to Polska przystąpiła do NATO, braku wiary w skuteczność gwarancji sojuszniczych ze strony całego NATO.

W czasie kryzysu ukraińskiego w polityce bezpieczeństwa Polski znacznie wzrosła rola Stanów Zjednoczonych, wobec których dominowała w naszym kraju postawa niemal nieograniczonego zaufania co do gwarancji bezpieczeństwa z ich strony dla Polski (USA najbardziej wiarygodnym sojusznikiem Polski). Jednym z następstw kryzysu ukraińskiego jest wzrost obecności militarnej Stanów Zjednoczonych w naszym kraju, chociaż nie w takim zakresie, jakiego oczekiwali przedstawiciele polskich władz (np. brak zgody rządu USA na rozmieszczenie w Polsce stałych dużych baz amerykańskich). Najważniejsze dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach polsko-amerykańskich zawrzeć można w następujących pytaniach: Czy i jaki zakres obecności militarnej USA w Polsce (np. stałe bazy, elementy tarczy antyrakietowej<sup>38</sup>) jest niezbędny dla bezpieczeństwa naszego kraju? Czy wzrost kontrowersji w relacjach rosyjsko-amerykańskich jest korzystny dla bezpieczeństwa Polski? Czy gwarancje sojusznicze ze strony USA dla Polski są niezawodne?

Od wielu lat trwa w Polsce dyskusja między zwolennikami i przeciwnikami rozmieszczenia w Polsce części amerykańskiego i natowskiego systemu antyrakietowego. Warto przypomnieć, że w dniu 20 sierpnia 2009 roku została podpisana przez przedstawicieli Polski i USA umowa dotycząca budowy w naszym kraju elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Jednakże w dniu 17 września 2009 roku administracja prezydenta USA, Baracka Obamy, poinformowała stronę polską o rezygnacji z projektu budowy tarczy. Zapowiedziano natomiast budowę nowej wersji tarczy antyrakietowej, której elementy mają zostać zainstalowane w Polsce w roku 2018. Zwolennicy rozmieszczenia w Polsce systemu antyrakietowego argumentują m.in. że będzie to bardzo duże wzmocnienie bezpieczeństwa Polski; tarcza znacznie osłabi rosyjski potencjał nuklearny oraz rosyjskie możliwości ataku powietrznego; w razie konfliktu Polski z Rosją, USA będą musiały zaangażować się w jej obronę, a więc atak na Polskę „wciągnie” Stany Zjednoczone do wojny po naszej stronie.

W zdecydowanej mniejszości znajdują się w naszym kraju przeciwnicy instalowania na terytorium Polski amerykańskich antyrakiet. Akcentują oni, że głównym motywem ich rozmieszczenia nie jest zagrożenie ze strony Iranu czy Korei Północnej, jak argumentowali politycy amerykańscy, ale dążenie do osłabienia rosyjskiej broni atomowej. W przypadku ewentualnego konfliktu amerykańsko-rosyjskiego, bazy antyrakietowe na terytorium Polski uczynią

---

<sup>37</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polska i Stany Zjednoczone: odzyskując stracony czas*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011”. Warszawa 2012.

<sup>38</sup> W roku 2018 w Redzikowie ma zostać zbudowana lądowa baza rakiet SM-3 jako element natowskiego, czy ściślej amerykańskiego systemu antyrakietowego.

z naszego kraju pobjowisko. Odpowiedzią Rosji na amerykańskie antyrakiety jest zapowiedź z jej strony umieszczenia w obwodzie kaliningradzkim raket *Iskander*, co będzie oznaczać wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski. Jedną z największych implikacji budowy amerykańskiego systemu antyrakietowego będzie zatem przyspieszenie wyścigu zbrojeń i wzrost zagrożeń z tym związanych dla bezpieczeństwa państw, w tym także dla Polski<sup>39</sup>. Warto przy tym odnotować, że zarówno Polska, jak i Stany Zjednoczone nie zgodziły się na rosyjską propozycję budowy jednego systemu obrony przeciwrakietowej NATO i Rosji<sup>40</sup>.

Bezpieczeństwo Polski w znacznym stopniu determinowane jest stanem stosunków amerykańsko-rosyjskich. Jedną z cech stosunków amerykańsko-rosyjskich w okresie pozimnowojennym był ich sinusoidalny charakter: obok okresów wzrostu napięć występowały etapy, w których eksponowano po obu stronach potrzebę zacieśniania współpracy. Jeden z takich etapów miał miejsce w pierwszych latach funkcjonowania administracji Baracka Obamy<sup>41</sup>.

Niektórzy analitycy i komentatorzy spraw międzynarodowych prezentują bardzo kontrowersyjne stanowisko, że napięcia w stosunkach amerykańsko-rosyjskich są korzystne dla bezpieczeństwa Polski, bowiem pozwalają na wzmocnienie roli Polski w polityce USA. Marcel H. van Herpen argumentował, że w wyniku kryzysu ukraińskiego, Polska będzie pełnić nową rolę, sworzni geopolitycznego oraz kraju frontowego w naszej części Europy. W jego przekonaniu, będzie się to wiązało z zajęciem przez nasz kraj centralnej pozycji w planach obronnych NATO, takiej, jaką w czasach zimnej wojny zajmowała RFN. Oznaczać to będzie, że Polska jeszcze bardziej niż dotychczas, będzie dążyła do nawiązania bliskich, wyjątkowych relacji ze Stanami Zjednoczonymi<sup>42</sup>. Andrzej Talaga pisał, że wzrost napięcia na linii USA-Rosja jest szansą dla Polski, bo spowoduje, że znaczenie Polski dla Stanów Zjednoczonych znacznie wzrośnie i staniemy się wówczas „świetnym krajem frontowym kontruującym ambicje Rosjan w Europie”<sup>43</sup>. Nie podzielam przekonania, że wzrost kontrowersji w stosunkach rosyjsko-amerykańskich jest korzystny dla bezpieczeństwa Polski. Przeciwnie, każde tego rodzaju napięcia oznaczają wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa zarówno naszego kraju, jak i innych państw. Faktem jest, że zazwyczaj w okresie wzrostu napięcia w stosunkach amerykańsko-rosyjskich nieco wzrastała także rola Polski w polityce bezpieczeństwa USA. Nie sądzę jednak, aby taki wzrost roli Polski w polityce USA w jakimkolwiek stopniu kompensował zagrożenia dla

<sup>39</sup> Szerzej na temat kwestii związanych z budową amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej i rozmieszczeniem jego elementów także w Polsce zob. M. CZAJKOWSKI: *Obrona przeciwrakietowa w stosunkach międzynarodowych*. Kraków 2013; Zob. J. TOMALA-WAWROWSKA: *Polsko-amerykańska współpraca w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa na początku XXI wieku (wybrane problemy)*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, T. 11, s. 138 i nast.

<sup>40</sup> A.D. ROTFLED: *Szczyt NATO w Lizbonie: co dalej?* „Rocznik Strategiczny 2010/11”. Warszawa 2011, s. 36-37.

<sup>41</sup> Zob. K. CZORNIK: *Nowe akcenty w stosunkach amerykańsko--rosyjskich w okresie administracji Baracka Obamy a bezpieczeństwo Polski*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, T. 11.

<sup>42</sup> M.H. VAN HERPEN: *Wojna Putina*. Warszawa 2014.

<sup>43</sup> A. TALAGA: *Chłód na linii USA-Rosja szansą dla Polski*. „Rzeczpospolita”, 17-18.08.2013.

bezpieczeństwa Polski związane ze wzrostem napięcia w stosunkach Rosja-USA. Warto mieć też na uwadze, że nawet w okresie wzrostu kontrowersji amerykańsko-rosyjskich, kolejne rządy amerykańskie nie były skłonne traktować stosunków amerykańsko-polskich w kategoriach strategicznych. W dobrze pojętym interesie bezpieczeństwa Polski jest, by decydenci polskiej polityki bezpieczeństwa wzmacnianie bezpieczeństwa naszego kraju postrzegali nie poprzez wzrost napięć między największymi mocarstwami atomowymi, ale poprzez dobre ich relacje.

W czasie trwania kryzysu i konfliktu ukraińskiego prezydent USA, Barack Obama, jak i inni politycy amerykańscy podkreślali, że Stany Zjednoczone uznają bezpieczeństwo Europy Środkowej za kamień węgielny swojego bezpieczeństwa. W czasie wizyty prezydenta B. Obamy w Polsce na początku czerwca 2014 roku prezydent Stanów Zjednoczonych zapewniał, że jego kraj dotrzyma gwarancji wynikających z art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego* oraz oświadczył, że w sytuacji bezpośredniego zagrożenia naszego kraju „Polska nigdy nie będzie już samotna”<sup>44</sup>. Mimo takich obietnic, składanych przez polityków USA i dominującego w naszym kraju przekonania, że Stany Zjednoczone są niezawodnym sojusznikiem, pojawiały się w naszym kraju głosy, że takie zapewnienia i przekonania mogą okazać się zawodne. Roman Kuźniar, doradca prezydenta RP ds. międzynarodowych, zwracał uwagę, że gwarancje bezpieczeństwa zawarte z odległym krajem niekoniecznie są w 100 procentach pewne<sup>45</sup>. Podzielał słuszność stanowiska, by w polityce bezpieczeństwa narodowego nie szukać przyjaciół daleko, a wrogów blisko. W tzw. godzinie próby, w sytuacji konfliktu polsko-rosyjskiego, co zakładają scenariusze decydentów polskiej polityki bezpieczeństwa, gwarancje sojusznicze dla Polski ze strony przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich NATO, w tym także USA, mogą okazać się iluzoryczne m.in. z tego względu, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i pozostałe państwa członkowskie NATO, kierując się własnymi żywotnymi interesami, nie zaryzykują konfliktu nuklearnego z Rosją o Polskę. Nawet, jeśli miałyby to oznaczać poważną utratę wiarygodności sojuszniczej przez Stany Zjednoczone. George Friedman, jeden z wpływowych amerykańskich analityków spraw międzynarodowych, w jednym z wywiadów stwierdził, że w razie napaści na Polskę ze strony Rosji, Polska musi być zdolna do 6-miesięcznej samodzielnej obrony. Tyle bowiem zajmie włączenie się USA do walki, jeżeli USA się w ogóle włączą<sup>46</sup>.

Należy przypomnieć, że w tym samym czasie, kiedy polska dyplomacja podejmowała działania zmierzające do zacieśnienia współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie wojskowej (np. poprzez zwiększenie liczby żołnierzy amerykańskich stacjonujących na stałe w Polsce), minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, w prywatnej rozmowie na początku 2014 roku przeprowadzonej z ministrem finansów Polski, Jackiem Rostowskim,

<sup>44</sup> B. OBAMA: *Polska nigdy nie będzie już samotna*. „Gazeta Wyborcza”, 5.06.2014.

<sup>45</sup> *Poculiśmy się nieswojo. Rozmowa z Romanem Kuźniarem, doradcą prezydenta ds. międzynarodowych*. „Rzeczpospolita”, 13.11.2013.

<sup>46</sup> *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'm Friedmanem*. „Polityka”, 29.10-6.11.2012, nr 44.

wyraził pogląd, że polsko-amerykański sojusz jest już nic niewarty, jest wręcz szkodliwy, bo stwarza Polsce fałszywe poczucie bezpieczeństwa<sup>47</sup>. W tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych pojawiały się opracowania, których autorzy argumentowali, że większe militarne zaangażowanie USA na rzecz Polski nie leży w interesie Stanów Zjednoczonych<sup>48</sup>.

### ***Dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach polsko-niemieckich***

W całym okresie pozimnowojennym Niemcy są traktowane w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako najważniejszy partner w Europie<sup>49</sup>. Dlatego dla efektywności działań podejmowanych w polityce bezpieczeństwa zewnętrznego przez władze naszego kraju, niezwykle istotne jest dążenie do osiągnięcia dużego stopnia zbieżności interesów Polski i Niemiec w najważniejszych kwestiach dla bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie.

Cechą charakterystyczną wszystkich etapów stosunków polsko-niemieckich w okresie pozimnowojennym było występowanie równoległe zbieżności i rozbieżności interesów<sup>50</sup>. Obok stałych, pojawiały się nowe dylematy i istotne problemy dla danego etapu stosunków polsko-niemieckich. Jedną bowiem z cech charakterystycznych tych relacji był duży stopień ciągłości występowania niemal tych samych głównych dylematów polityki niemieckiej Polski w okresie pozimnowojennym. Dotyczyły one przede wszystkim zagadnień związanych ze:

- znaczeniem kwestii historycznych (obciążeniami historycznymi), w tym odmiennej pamięci historycznej Polaków i Niemców, dla współpracy polsko-niemieckiej oraz odpowiedzi na pytanie: Jaki stopień uregulowania problemów natury historycznej, satysfakcjonujący obie strony, jest niezbędny jako warunek harmonijnej współpracy Polski i Niemiec w UE?;
- polityką integracyjną Polski i RFN, w tym koncepcjami integracji europejskiej, stanowiskiem rządów obu państw wobec reform instytucjonalnych UE, procesem rozszerzania UE, polityką energetyczną i bezpieczeństwa energetycznego UE, a także rolą Niemiec w UE;
- postrzeganiem wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz prowadzonej polityki w tym zakresie, w tym różnicami w podejściu do rozwiązywania sporów w relacjach transatlantycznych i charakteru przywództwa USA w świecie zachodnim

<sup>47</sup> Dla Polski byłoby dobrze. Rozmowa Radosława Sikorskiego z Jackiem Rostowskim. „Wprost”, 2014, nr 26.

<sup>48</sup> Doug Bandow, były doradca prezydenta R. Reagana, argumentował, że żadne względy bezpieczeństwa nie przemawiają za tym, by Stany Zjednoczone ryzykowały wojnę o Warszawę. Jego zdaniem Polska nigdy nie była strategicznie ważna dla Waszyngtonu. D. BANDOW: *Is Poland's Alliance with America „Worthless”?* „The National Interest”, July-August 2014.

<sup>49</sup> Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku...

<sup>50</sup> Szerzej zob. M. STOLARCZYK: *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989-2009*. Katowice 2010.

oraz roli i zadań NATO w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego i w innych regionach świata (misji ekspedycyjnych NATO);

- różnicami w polityce Polski i Niemiec wobec obszaru poradzieckiego, a przede wszystkim w postrzeganiu międzynarodowej roli Rosji i prowadzonej wobec niej polityki.

Należy podkreślić, że w stosunku do pierwszej dekady XXI w., w ostatnich latach w stosunkach polsko-niemieckich w aspekcie bilateralnym udało się złagodzić główne kwestie sporne, w tym natury historycznej, a w wymiarze wielostronnym doszło do zbliżenia stanowisk w takich sprawach jak: rola NATO w misjach ekspedycyjnych (Polska i Niemcy nie uczestniczyły w działaniach militarnych NATO w Libii) i charakter przywództwa USA w NATO; zacieśniania współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz charakter stosunków Polski i Niemiec z Rosją i Ukrainą. Kolejne polskie ugrupowania rządzące po 1989 roku w polityce Polski wobec RFN eksponowały, oprócz lat 2005-2007, strategię współzależności i współpracy z Niemcami. Natomiast w odniesieniu do Rosji polska strategia opierała się na istnieniu konfliktu podstawowych interesów.

W trwającej w Polsce na początku drugiej dekady XXI w. dyskusji wokół charakteru polityki polskiej wobec Niemiec, jej ciągłości bądź modyfikacji i zakresu tej modyfikacji, występowało znaczne zróżnicowanie stanowisk. Było ono szczególnie widoczne między koalicją rządzącą PO/PSL a głównym ugrupowaniem opozycyjnym, którym w tym czasie było PiS, oraz środowiskami opiniotwórczymi związanymi z tymi partiami. Ze względu na ograniczone ramy objętościowe opracowania, w tej jego części zarysowane zostaną jedynie dwa dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa polityki Polski wobec Niemiec związane ze wzrostem roli międzynarodowej Niemiec w następstwie kryzysu strefy euro oraz z różnicami w polityce Polski i Niemiec wobec Rosji i Ukrainy w czasie trwania kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013/2014.

Jeden z ważnych dylematów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski wobec Niemiec na początku drugiej dekady XXI w. związany był ze wzrostem międzynarodowej roli Niemiec w następstwie kryzysu strefy euro. Niemcy, ze względu na posiadany potencjał gospodarczo-finansowy, odgrywały główną rolę w działaniach stabilizujących strefę euro<sup>51</sup>. Ten znaczący wzrost roli Niemiec w strefie euro i w UE spotkał się ze zróżnicowanymi ocenami nie tylko poza granicami RFN<sup>52</sup>, ale także w samych Niemczech<sup>53</sup>. Na początku drugiej dekady

---

<sup>51</sup> Szerzej zob. E. CZIOMER: *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*. Kraków 2013; G. MUELLER-BRANDECK-BOCQUET: *Nowa polityka europejska Niemiec*. „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2.

<sup>52</sup> Niektórzy polscy politycy i dziennikarze politykę Niemiec zmierzającą do wyprowadzenia strefy euro z kryzysu oceniali jako przejaw dążeń Niemiec do hegemonii w UE, kolonizacji Europy, budowy niemieckiego ładu w Europie czy nawet budowy IV Rzeszy. Zob. J. KACZYŃSKI: *Nie odtwarzajmy Cesarstwa Niemieckiego*. „Rzeczpospolita”, 6.12.2011; P. SEMKA: *Brutalni, subtelni, skuteczni*. „Rzeczpospolita”, 25-26.02.2012.

<sup>53</sup> U. BECK: *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*. Przekł. R. FORMUSZEWICZ. Warszawa 2013, s. 7; J. HABERMAS: *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?* „Gazeta Wyborcza” 9-10.04.2011; H. WAGNER: *Jürgen Habermas – seine vision von Europa*. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 3;



XXI w. ponownie w centrum debaty o Europie, prowadzonej w Polsce i w innych państwach, znalazł się problem niemiecki, tym razem w jego znaczeniu jako dominującej roli RFN w UE<sup>54</sup>. Były kanclerz RFN, Helmut Schmidt mówił w grudniu 2011 roku, że w ostatnich latach pojawiły się znaczne wątpliwości co do stałości niemieckiej polityki i Niemcy wywołują od niedawna polityczne obawy u swoich bliższych i dalszych sąsiadów<sup>55</sup>. Pojawiały się opinie na temat wymuszonego przez kryzys strefy euro przywództwa (przywództwo bez hegemonii)<sup>56</sup>, półhegemonii<sup>57</sup> czy nawet hegemonii Niemiec (hegemon wbrew własnej woli)<sup>58</sup>. Wiele działań podejmowanych przez rząd kanclerz Angeli Merkel w latach 2010-2013 mających na celu wynegocjowanie warunków pomocy ekonomicznej dla Irlandii czy Grecji oraz zmierzających do zabezpieczenia strefy euro przed ponownym kryzysem (np. pakt fiskalny), zostało ocenionych przez część polityków, komentatorów i analityków jako przejaw dążeń Niemiec do hegemonii w Europie. W ocenie Jürga Habermasa, wizja „europejskiej misji” nastawionych na współpracę Niemiec, jaką kierował się Hans Dietrich-Genscher, ustępuje nieskrępowanej chęci przywództwa „europejskich Niemiec w ukształtowanej na niemiecką modłę Europie”<sup>59</sup>.

Jedną z cech charakterystycznych polityki zagranicznej zjednoczonych w 1990 roku Niemiec był stały wzrost ich roli w kształtowaniu UE oraz pozimnowojennego systemu międzynarodowego w Europie i w świecie, w tym wzrost aspiracji mocarstwowych<sup>60</sup>, a także wykazywanie woli politycznej do brania zwiększonej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych. Mimo stopniowego wzrostu międzynarodowej roli Niemiec w polityce światowej, szczególnie w okresie rządów kanclerza Gerharda Schrödera i kanclerz Angeli Merkel oraz coraz większego udziału Bundeswehry w różnego rodzaju misjach poza obszarem państw członkowskich NATO, prezydent Niemiec, Joachim Gauck, w czasie wystąpienia na międzynarodowej konferencji w Monachium (31 stycznia 2014 roku), poświęconej światowemu bezpieczeństwu, zaapelował o zasadniczą zmianę w polityce zagranicznej RFN. Powiedział m.in. że Niemcy powinny skończyć z tradycyjną powściągliwością w polityce bezpieczeństwa i bardziej angażować się w rozwiązywanie

<sup>54</sup> *Europa und die neue Deutsche Frage. Ein Gespräch mit Jürgen Habermas, Joschka Fischer, Henrich Enderlein und Christian Calliess.* „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2011, Nr 5.

<sup>55</sup> Rede „Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin, [www.spd.de/aktuell/Pressemitteilungen/21498/20111204\\_rede\\_helmut\\_schmidt.html](http://www.spd.de/aktuell/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmut_schmidt.html). Dostęp: 11.08.2013.

<sup>56</sup> S. HARNISCH: *Przywództwo bez hegemonii. Rola Niemiec w czasie kryzysu strefy euro.* „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2.

<sup>57</sup> D. GEPPERT: *Halbe Hegemonie: Die deutsche Dilemma.* „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2013, nr 6-7, s. 15.

<sup>58</sup> Obecna, dominująca rolę Niemiec w UE, szczególnie w polityce ekonomicznej, brytyjski politolog Timothy Garton Ash określił jako występowanie „europejskich Niemiec w niemieckiej Europie”, choć jak to podkreślał, Niemcy nie prosiły się o tę rolę, a „przywództwo zostało im wmuszone”. T. G. ASH: *Kryzys Europy.* „Dialog” 2012-2013, nr 102, s. 26.

<sup>59</sup> J. HABERMAS: *Pakt dla Europy...*

<sup>60</sup> B. KOSZEL: *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy. (Raport z badań).* Poznań 2012.

problemów międzynarodowych, także poprzez zaangażowanie militarne<sup>61</sup>. W Niemczech trwa debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe<sup>62</sup>, w tym nad modyfikacją polityki bezpieczeństwa i obrony Niemiec<sup>63</sup>.

W kontekście wzrostu roli Niemiec w UE, jak i w stosunkach międzynarodowych w ogóle, istotny dylemat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, a także wielu innych państw, zawierał się w odpowiedzi na następujące pytania: Aprobować i wspierać wzrost roli Niemiec w UE czy obawiać się tego wzrostu i podejmować działania zmierzające do osłabienia tej roli? Popierać niemieckie propozycje rozwiązania kryzysu w strefie euro czy też opowiadać się za innymi rozwiązaniami? W trwającej w Polsce dyskusji wokół kwestii związanych ze wzrostem roli Niemiec w czasie kryzysu strefy euro i stopnia akceptacji dla niemieckich propozycji uporania się z tym kryzysem, nie było zgody co do stanowisk.

W kluczowej sprawie, obrony czy akceptacji dla rozpadu eurolandu, stanowisko rządów Niemiec i Polski charakteryzowało się dużym stopniem zbieżności. Przedstawiciele rządów Niemiec i Polski zdecydowanie opowiadali się za niedopuszczeniem do rozpadu unii gospodarczo-walutowej. Wskazywali na katastrofalne skutki upadku strefy euro zarówno dla pokoju w Europie, jak i dla bezpieczeństwa ekonomicznego<sup>64</sup>.

Mimo wzrostu obaw, zarówno w samych Niemczech, jak i w innych państwach europejskich, przed nadmiernie wzmocnioną rolą Niemiec w czasie trwającego kryzysu strefy euro, po stronie rządu polskiego pojawiały się głosy zachęty, kierowane pod adresem grup rządzących RFN, do większej aktywności RFN i brania większej odpowiedzialności przez to państwo za sprawy UE. Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, w wystąpieniu w Niemieckim Towarzystwie Polityki Zagranicznej w Berlinie (28 listopada 2011 roku), wezwał Niemcy do przywództwa, ale nie dominacji, by pomogły strefie euro przetrwać i prosperować, by przewodziły reformom w UE. Minister Sikorski stwierdził też, że zapewne jest pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który powie: „Mniej zaczynam się obawiać niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności”<sup>65</sup>. Dalej stwierdził: „Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie

<sup>61</sup> J. GAUCK: *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*. München, 31 Januar 2014, [www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/140131-Muenchen-Sicherheitskonferenz.html?sessionId=5C37A4560817126904ACABF33F494293.2\\_cid293?nn=1891680#Start](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/140131-Muenchen-Sicherheitskonferenz.html?sessionId=5C37A4560817126904ACABF33F494293.2_cid293?nn=1891680#Start). Dostęp: 11.09.2014.

<sup>62</sup> K. MALINOWSKI: *Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe*. „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2014, nr 169 z 23.09.2014.

<sup>63</sup> Zob. K. MISZCZAK: *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*. „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2.

<sup>64</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin vor dem Deutschen Bundestag, 26.10.2011, [www.euractiv.de/finanzen-und-wachsten/artikel/merkels-euro-rede-scheitert-der-euro-denn-scheitert-europa-005550](http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachsten/artikel/merkels-euro-rede-scheitert-der-euro-denn-scheitert-europa-005550). Dostęp: 7.07.2013; R. SIKORSKI: *Schylek Unii nie jest przesądzony*. „Gazeta Wyborcza”, 30.11.2011.

<sup>65</sup> *Polska a przyszłość Europy. Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego*, Berlin, 28 listopada 2011 r. „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 103.

przewodzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski”<sup>66</sup>.

Wystąpienie ministra Sikorskiego w Berlinie spotkało się z bardzo pozytywną oceną w Niemczech oraz zdecydowaną krytyką ze strony polskich narodowo-konserwatywnych ugrupowań opozycyjnych, szczególnie ze strony kierownictwa Prawa i Sprawiedliwości<sup>67</sup> oraz znacznej części publicystów i analityków wspierających tę partię. Pojawiły się nawet głosy, że jest to kolejny przejaw polityki rządu PO/PSL zmierzającej do dobrowolnej satelizacji Polski przez Niemcy<sup>68</sup>. Należy przynajmniej odnotować, że przedstawiciele Rządu RP, popierając proponowane przez Niemcy środki przewycięzania kryzysu w strefie euro, dostrzegali także niekorzystne dla polskich interesów implikacje działań Niemiec, np.: wzmocnienie zróżnicowanego poziomu integracji w UE, w tym wykształcanie się oddzielnych unijnych struktur dla strefy euro; renacjonalizację polityki największych państw w UE; zmniejszenie roli instytucji UE i rozwiązań wspólnotowych na rzecz wzrostu roli rządów państw najsilniejszych i rozwiązań międzyrządowych.

Jednym z najbardziej spornych problemów w polityce integracyjnej Polski i Niemiec jest sfera energetyki i spodziewane lub faktyczne konsekwencje niemieckiej *Energiewende* (przełom energetyczny, zwrot energetyczny) dla unijnej polityki energetycznej i klimatycznej. Spór dotyczy m.in. rozbieżnych strategii Polski i Niemiec w dziedzinie polityki energetyczno-klimatycznej. Niemcy zdecydowały się wiosną 2011 roku na zwrot w polityce energetycznej, który do 2022 roku doprowadzić ma do całkowitego odejścia od energii atomowej, zaś do 2050 roku do przejścia na zaopatrzenie w 80% z energii odnawialnych. W Polsce kierunek myślenia jest odwrotny. Polska gospodarka w największym stopniu w Europie uzależniona jest od węgla, a w perspektywie ma być wykorzystywana energia nuklearna. Znaczące różnice w stanowisku Polski i Niemiec dotyczą także kwestii redukcji emisji dwutlenku węgla, reformy europejskiego systemu handlu emisjami oraz w sprawie technologii wydobywania gazu z łupków<sup>69</sup>.

Jeden z ważnych dylematów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski związany był ze znacznymi różnicami, jakie występowały przez większość okresu pozimnowojennego w polityce Polski i Niemiec wobec Rosji i innych państw obszaru poradzieckiego. Należy mieć na uwadze, że zdolność UE do wytyczenia i realizacji wspólnej polityki wschodniej, o którą Polska zabiega, zależy w dużym stopniu od zakresu zbieżności wizji tej polityki Polski i Niemiec

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> J. KACZYŃSKI: *Nie odtwarzajmy Cesarstwa Niemieckiego...*

<sup>68</sup> M. MAGIEROWSKI: *W roli przyzwoitki*. „Uważam Rze”, 5-11.12.2011; B. WILDSTEIN: *Cena wolności*. „Uważam Rze”, 5-11.12.2011; Ł. WARZECHA: *Satelita Niemiec*. „Rzeczpospolita”, 3.04.2012.

<sup>69</sup> *Polska-Niemcy. Partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*. Red. P. BURAS. Warszawa 2013, s. 48 i nast.; A. ANCYGIER: *Niemiecka polityka energetyczna: dwa kroki naprzód, jeden krok w tył*. „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 52 z 31.10.2014; B. MOŁO: *Polska wobec polityki energetyczno-klimatycznej UE w drugiej dekadzie XXI w.* „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4 (X).

i praktycznych działań podejmowanych w tym zakresie przez oba państwa. Niemcy są dla Polski kluczowym partnerem w polityce wobec Rosji. Jednakże różnice w postrzeganiu Rosji i jej roli międzynarodowej oraz wobec charakteru relacji z Rosją przez grupy rządzące obu państw były i są nadal znaczące. Niemal do końca 2013 roku utrzymywały się istotne różnice stanowisk w prowadzonej przez oba państwa polityce wschodniej, które dotyczyły przede wszystkim spraw następujących:

- w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RFN dominowało stanowisko traktowania Rosji jako partnera, natomiast w polityce Polski wobec Rosji postrzegano Rosję przede wszystkim jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski czy wręcz odwiecznego wroga. W niemieckim postrzeganiu Rosji dominowała wizja Rosji jako partnera, a nie rywala. W przeciwieństwie do polityki Polski, w polityce niemieckiej akcent kładziony był na współpracę z Rosją, a nie na rywalizację<sup>70</sup>;
- w polityce bezpieczeństwa Niemiec eksponowana była formuła, przyjmowana z dużym dystansem po stronie polskiej, że bezpieczeństwo europejskie jest niemożliwe ani bez Rosji, ani tym bardziej przeciwko niej; polityka niemiecka ukierunkowana była na postrzeganie Rosji jako nieodzownego partnera w przezwyciężaniu globalnych zagrożeń<sup>71</sup>;
- Niemcy, dążąc do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego zacieśniali współpracę z Rosją w zakresie dostaw surowców energetycznych, natomiast z tych samych względów Polska zabiegała o zmniejszenie uzależnienia od dostaw rosyjskiej ropy a przede wszystkim rosyjskiego gazu. Budowa rosyjsko-niemieckiego gazociągu po dnie Bałtyku traktowana była w RFN jako pożądana dywersyfikacja tras przesyłowych i źródeł zaopatrzenia gospodarki niemieckiej w surowce energetyczne, jako europejski projekt energetyczny i ważny element dywersyfikacji gazu nie tylko dla Niemiec, ale i Europy Zachodniej oraz jako jeden ze sposobów uniezależnienia się Niemiec od kopalnych nośników energii. W Polsce zaś budowa gazociągu bałtyckiego była oceniana jako bardzo poważne zagrożenie jej bezpieczeństwa energetycznego i jako przykład odejścia polityków niemieckich od składanych zapewnień, że strategiczne partnerstwo z Rosją budowane będzie w porozumieniu z Polską<sup>72</sup>;
- dla decydentów polityki zagranicznej Niemiec w ich hierarchii ważności Rosja zajmowała priorytetowe miejsce wśród państw poradzieckich zarówno w płaszczyźnie gospodarczej, jak i bezpieczeństwa. W polityce wschodniej Polski priorytetowe miejsce w płaszczyźnie bezpieczeństwa

<sup>70</sup> H. ZIMMERMANN: *Die deutsch-russischen Beziehungen im Europäischen Kontext*. "Internationale Politik und Gesellschaft" 2007, Nr.1; R. GOETZ: *Deutschland und Russland – "strategische Partner"?*. "Aus Politik und Zeitgeschichte" 2006, Nr. 11, s. 14 I nast.; E. CZIOMER: *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po roku 2005*. Warszawa-Kraków 2010., s. 115 i nast.

<sup>71</sup> A. DRZEWICKI: *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*. „Biuletyn Niemiecki”, 26.04.2012, nr 26, s. 10.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 13 i nast.

nadawano strategicznym relacjom z Ukrainą. Kai-Olaf Lang pisał, że wszelkie rozważania wokół „polityki wschodniej”, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, koncentrują się na Rosji. Jednakże podczas gdy Niemcy traktują Rosję jako pierwszoplanowego partnera współpracy politycznej i gospodarczej, to polski rusocentryzm manifestuje się w polityce *Ukraine first* i w dążeniu do ograniczenia supremacji Rosji na obszarach postsowieckich<sup>73</sup>;

- polska dyplomacja zabiegała o szybkie stowarzyszenie i członkostwo Ukrainy w UE, natomiast czołowi politycy niemieccy opowiadali się za zacieśnieniem współpracy gospodarczej i politycznej Ukrainy z UE, ale nie za szybkim jej członkostwem;
- mimo akceptacji przez Niemcy polityki „otwartych drzwi”, Polska zdecydowanie bardziej niż Niemcy zabiegała o członkostwo Ukrainy w NATO;
- w polskiej koncepcji relacji dwustronnych z Rosją i proponowanej przez Polskę polityki wschodniej UE rozwój stosunków z Rosją wiązano w dużym stopniu z przestrzeganiem praw człowieka w Rosji. Natomiast po stronie niemieckiej interesy polityczne i gospodarcze spychały na drugi plan dążenie do oparcia relacji niemiecko-rosyjskich na wspólnych wartościach dotyczących demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka;
- Niemcy uważane były za najważniejszego reprezentanta tej grupy państw członkowskich UE i NATO, które opowiadały się za realizacją wobec Rosji tzw. doktryny pełzającej integracji. Jej zwolennicy uważali Rosję za partnera i byli za tym, by jak najściślej wiązać Rosję z politycznymi i ekonomicznymi strukturami unijnymi. W polityce polskiej w tym zakresie dominowała polityka „powstrzymywania Rosji”, której elementami powinno być m.in.: dalsze poszerzenie NATO (w tym o Gruzję i Ukrainę), poparcie dla antyrosyjskich rządów na obszarze WNP czy budowa tarczy antyrakietowej<sup>74</sup>.

W czasie kryzysu i konfliktu ukraińskiego stanowiska Polski i Niemiec wobec Rosji i Ukrainy zbliżyły się, ale obok tej zbieżności nadal pozostawały między nimi istotne różnice. Niemcy, podobnie jak Polska, bardzo negatywnie oceniały politykę Rosji wobec Ukrainy, szczególnie zaś inkorporację Krymu i wspieranie przez Rosję prorosyjskich ugrupowań we wschodniej Ukrainie. Rząd Niemiec, po pewnym ociąganiu się<sup>75</sup>, poparł kolejne sankcje polityczne

<sup>73</sup> K.-O. LANG: *Niemcy i Polska w Unii Europejskiej: „od wspólnoty interesów” do „konstruktywnych rozbieżności”*. W: *Polska – Niemcy – Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE*. Red. L. KOLARSKA-BOBIŃSKA. Warszawa 2008, s. 112.

<sup>74</sup> Ze względu na politykę prowadzoną wobec Rosji Polska została zaliczona w jednym z opracowań na ten temat do wojowników nowej zimnej wojny, natomiast Niemcy zaliczeni zostali do grupy państw traktujących Rosję w kategoriach partnerstwa strategicznego. Zob. M. LEONARD, N. POPESCU: *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska – Rosja*. Londyn -Warszawa 2008.

<sup>75</sup> Zob. L. FIX i A. GAWRICH: *Niemiecka polityka zagraniczna a rewolucja na Ukrainie*. „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 46 z 30.04.2014; A. KWIATKOWSKA-DRÓŻDZ, K. POPLAWSKI: *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego – szok i niedowierzanie*. „Komentarze OSW” 3.04.2014.

i ekonomiczne nakładane na Rosję. Jednakże niemiecki rząd powściągliwie podchodził do propozycji USA czy Polski dotyczących kolejnego ich zaostrzania. Charakterystyczne, że pomimo wzrostu kontrowersji w stosunkach niemiecko-rosyjskich, w kontekście kryzysu ukraińskiego, po stronie niemieckiej dominowało stanowisko, że Rosja musi pozostać ich partnerem, a nie wrogiem. Mimo tego, że w kolejnych miesiącach 2014 roku w Niemczech było coraz mniej tzw. *Russlandversteher* (wyrozumiałych dla polityki prezydenta Rosji)<sup>76</sup>, dyplomacja niemiecka podejmowała działania zmierzające do deeskalacji kryzysu ukraińskiego i do tego, by dalej nie antagonizować Rosji<sup>77</sup>. To w bezpośrednich rozmowach niemiecko-rosyjskich wypracowane zostały podstawy porozumienia o zawieszeniu broni we wschodniej Ukrainie, które zostało podpisane 5 września 2014 roku w Mińsku. Zarówno większość społeczeństwa niemieckiego, jak i niemieckiej klasy politycznej, w przeciwieństwie do znacznej części społeczeństwa polskiego i niektórych polskich polityków, zdecydowanie odrzucała jakiekolwiek zaangażowanie militarne Niemiec i innych państw Zachodu w konflikt ukraiński<sup>78</sup>.

W kolejnych miesiącach 2014 roku dyplomacja niemiecka odchodziła od wypracowania porozumienia pokojowego na Ukrainie w ramach Trójkąta Weimarskiego, co trwało od szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 roku do lutego 2014 roku i angażowała się w rozmowy w ramach formuły normandzkiej (Niemcy, Francja, Rosja, Ukraina). Tym samym z rozmów nad porozumieniem pokojowym na wschodniej Ukrainie wyłączona została Polska, a Niemcy w sprawie Ukrainy i Rosji zaczęły odgrywać kluczową rolę. Grzegorz Schetyna, następca Radosława Sikorskiego na stanowisku ministra spraw zagranicznych Polski, negatywnie oceniał takie rozwiązanie. Argumentował, że problemy ukraińskie najlepiej rozwiązywać w formacie weimarskim (Polska, Niemcy, Francja), bo mamy największą wiedzę i największe doświadczenie. Każda poważna rozmowa dotycząca przyszłości Ukrainy i szukania poważnej odpowiedzi, jak zakończyć konflikt, musi się odbyć z obecnością Polski<sup>79</sup>. Polski minister spraw zagranicznych nie dostrzegał tego,

<sup>76</sup> Wśród nich byli także byli kanclerze RFN, Helmut Schmidt i Gerhard Schröder, którzy wyrażali zrozumienie dla decyzji Rosji w sprawie aneksji Krymu i obarczyli UE współodpowiedzialnością za konflikt krymski. W ich ocenie Unia niepotrzebnie postawiła Ukrainę przed alternatywą: albo umowa stowarzyszeniowa, albo unia celna z Rosją. Nie wzięto pod uwagę podziałów występujących na Ukrainie. Skrytykowali też nakładane przez Zachód na Rosję sankcje. *Putins Vergehen ist verstendlich*. „Die Zeit”, 26.03.2014; J. TRENNER: „Die Russlandversteher” – Niemcy rozumieją Rosję. „Dialog” 2014, nr 107.

<sup>77</sup> Rozmowa z Kaiem-Olafem Langiem, ekspertem niemieckiego rządowego think tanku. „Rzeczpospolita”, 4.07.2014.

<sup>78</sup> Z sondażu opublikowanego w RFN na początku maja 2014 r. wynikało, że w przypadku zagarnięcia przez Rosję dalszych części Ukrainy tylko 2% ankietowanych opowiadało się za sięgnięciem po środki wojskowe, 33% poparło zaostrzenie sankcji ekonomicznych wobec Rosji, 39% Niemców uważało, że władze Niemiec powinny nadal stawiać na negocjacje z Rosją, a 22% było zdania, że UE w ogóle nie powinna mieszać się w ten konflikt. Wp.pl, www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-71-proc-Niemcow-boi-sie-wybuchu-wojny,wid,16592793,wiadomosc.html?icaid=112b36. Dostęp: 10.05.2014.

<sup>79</sup> Nie jest bezpiecznie. Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Polski Grzegorzem Schetyną. „Gazeta Wyborcza”, 5.11.2014.

że Polska została odsunięta od rozmów w sprawie Ukrainy z tego względu, że Niemcy, Francja i inne państwa uznały, że polska dyplomacja angażując się w umiędzynarodowienie poparcia dla „ukraińskiej rewolucji”, nie przewidziała jej głównych implikacji. Rosyjska interwencja na Ukrainie uznana została przez Zachód za porażkę polityki wschodniej Polski. Zaczęły pojawiać się głosy w Europie Zachodniej, że UE została niejako „wciągnięta” w konflikt ukraiński przez Polskę, która występowała w roli eksperta od spraw ukraińskich i rosyjskich. Polska, jak trafnie zauważył Jędrzej Bielecki, straciła wpływ na rozgrywkę, którą sama w dużej mierze rozpętała<sup>80</sup>.

W drugiej połowie 2014 roku główne uzgodnienia dotyczące Ukrainy zapadały w ramach rozmów prowadzonych między kanclerz RFN, A. Merkel, a prezydentem Rosji, W. Putinem. W praktyce to Niemcy, a nie gremia unijne decydowały o polityce wschodniej Unii Europejskiej. Niemcy ze względu na swoją mocarstwową pozycję oraz swoje wyważone stanowisko w kwestii kryzysu ukraińskiego, były najbardziej pożądanym partnerem do rozmów, zarówno dla władz Rosji, jak i Ukrainy. Polska, angażując się w sprawy Ukrainy jednoznacznie i bezkrytycznie po jednej ze stron „rewolucji ukraińskiej”, z wyraźnym podtekstem antyrosyjskim, wykluczyła się sama z ewentualnej roli mediatora czy jednego z mediatorów w sporze ukraińsko-rosyjskim.

## **Główne dylematy bezpieczeństwa Polski w stosunkach wielostronnych**

### ***Dylematy bezpieczeństwa Polski w relacjach w ramach NATO***

Stałym elementem polityki bezpieczeństwa Polski po uzyskaniu w 1999 roku członkostwa w NATO było traktowanie tego sojuszu jako najważniejszego wielostronnego, zewnętrznego instrumentu polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze polityczno-wojskowym<sup>81</sup>. Kolejne grupy rządzące naszego kraju bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo Europy wiązały z modelem euroatlantyckim bezpieczeństwa europejskiego, z wiodącą rolą NATO i Stanów Zjednoczonych w jego kształtowaniu oraz z gwarancjami sojuszniczymi ze strony USA i pozostałych państw członkowskich. Sądzę, że główne dylematy bezpieczeństwa Polski występujące w stosunkach między państwami członkowskimi NATO w XXI w. dotyczą kwestii związanych z próbą odpowiedzi na następujące pytania: Jak, z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa Polski, nasz kraj powinien odnosić się do obronnych i ekspedycyjnych funkcji sojuszu? Jak utrzymać spójność NATO przy zdecydowanym opowiadaniu się za kolejnymi rozszerzeniami NATO i polityką „otwartych drzwi”? Czy sojusz jako całość (grupa 28 państw) jest wiarygodny w fundamentalnej kwestii, czyli wywiązania się „w godzinie próby” (w sytuacji napaści zbrojnej na jedno bądź kilka państw członkowskich) z gwarancji sojuszniczych?

<sup>80</sup> J. BIELECKI: *Alians z Niemcami nie zatwierdził wszystkiego*. „Rzeczpospolita”, 5.11.2014.

<sup>81</sup> Zob. *Exposé ministra spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego wygłoszone w Sejmie w dniu 20 marca 2013 roku*, [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl). Dostęp: 29.10.2014.

Jedną z cech najbardziej charakterystycznych, związaną z transformacją NATO w okresie pozimnowojennym, by mógł on sprostać nowym wyzwaniom i zagrożeniom specyficznym dla tego okresu, było stopniowe odchodzenie tego sojuszu od jego li tylko funkcji obronnej i odstraszania w kierunku nadawania coraz większego znaczenia akcjom ofensywnym poza obszarem wymienionym w art. 6 *Traktatu Waszyngtońskiego* (obszarem traktatowym). Tym samym zmienił się charakter NATO z sojuszu typowo obronnego w sojusz obronno-ofensywny. Znajdowało to swój wyraz w koncepcjach strategicznych sojuszu z 1999 i 2010 roku, jak i w podejmowanych przez niego działaniach typu *out of area*. Najbardziej wymownym tego przykładem była interwencja militarna lotnictwa NATO wobec Serbii w roku 1999, która była pierwszą, bez mandatu ONZ, zbrojną interwencją NATO poza obszarem państw członkowskich. W kolejnych latach, m.in. za sprawą zaangażowania NATO w Afganistanie<sup>82</sup>, pojawiały się propozycje wzmacniania globalnego zaangażowania NATO w operacje zarządzania kryzysowego. Tym samym traciła na znaczeniu funkcja obronna sojuszu. Zarazem należy mieć na uwadze, że niepowodzenie „misji afgańskiej” NATO znacznie wpłynęło na zmniejszenie jego efektywności jako najpotężniejszego sojuszu okresu pozimnowojennego.

Polska pomimo tego, że znacznie zaangażowała swoje siły zbrojne w operację zarządzania kryzysowego w Afganistanie<sup>83</sup>, to jednak zainteresowana była przede wszystkim utrzymaniem jako priorytetowej klasycznej funkcji NATO, czyli funkcji obronnej<sup>84</sup>. Wyzwaniem dla polityki bezpieczeństwa Polski była i jest konsolidacja sojuszu wokół gwarancji obrony zbiorowej<sup>85</sup> i związana z tym konkretyzacja tzw. planów ewentualnościowych<sup>86</sup>. Przed szczytem NATO w Lizbonie, na którym miała zostać przyjęta nowa koncepcja strategiczna tego sojuszu, polska dyplomacja zabiegała o to, by w nowej koncepcji wzmocniony został akcent na zbiorową obronę sojuszu.

W przyjętej w listopadzie 2010 roku koncepcji strategicznej NATO uznano równomierne traktowanie kolektywnej obrony i operacji ekspedycyjnych poza granicami państw członkowskich<sup>87</sup>. Przejawem wzrostu dystansu Polski

<sup>82</sup> Zaangażowanie militarne NATO w Afganistanie było pierwszą w historii NATO zbrojną misją tego sojuszu poza Europą. S. Koziej pisał, że NATO znalazło się w Afganistanie w swoistej strategicznej pułapce. Zauważmy bowiem, pisał, że sojusz znalazł się tam z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam najzwyklejszą kampanię wojenną, i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu – wojny przeciwpartyzanckiej. S. KOZIEJ: *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*. W: *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*. Red. M. PIETRAŚ, J. OLCZOWSKI. Lublin 2011, s. 20.

<sup>83</sup> Zob. M. LAKOMY: *Misja International Security Assistance Force w polskiej polityce bezpieczeństwa na początku XXI wieku*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, T. 11.

<sup>84</sup> S. KOZIEJ: *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO...*

<sup>85</sup> M. LASOŃ: *Zaangażowanie Polski w operacje zarządzania kryzysowego NATO. Stan obecny i perspektywy*. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr4 (X), s. 112.

<sup>86</sup> Plany ewentualnościowe określają sposób wspólnego reagowania NATO na zagrożenia poszczególnych członków i są najskuteczniejszą gwarancją uruchomienia działań NATO w razie potrzeby wsparcia takich sojuszników. S. KOZIEJ: *Główne wyzwania strategiczne...*, s. 18.

<sup>87</sup> W koncepcji znajdują się zapisy mówiące o tym, że w nowym środowisku bezpieczeństwa sojusz będzie spełniał trzy zadania: zbiorowej obrony, kryzysowego zarządzania i kooperatywnego



wobec misji ekspedycyjnych NATO był sceptycyzm polskiego rządu wobec militarnego zaangażowania NATO w Libii w 2011 roku<sup>88</sup>. W przyjętych w 2012 roku *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, znajduje się m.in. stwierdzenie, że „dla przyszłości Sojuszu istotne jest utrzymanie jego obronnego charakteru i zachowanie równowagi między zdolnościami NATO w zakresie wspólnej obrony a zaangażowaniem w operacje poza obszarem traktatowym”<sup>89</sup>. Natomiast w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* podpisanej przez prezydenta RP 5 listopada 2014 roku znajduje się zapis, iż „Polska będzie koncentrowała się na działaniach służących konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej, w tym strategicznemu wzmacnianiu wschodniej flanki Sojuszu”<sup>90</sup>.

Kryzys ukraiński wzmocnił dążenia Polski i pozostałych państw członkowskich do priorytetowego traktowania funkcji obronnych NATO. Jedną z istotnych decyzji szczytu NATO w Newport w Walii (4-5 września 2014 roku) było podjęcie decyzji o utworzeniu sił natychmiastowego reagowania (tzw. szpicu)<sup>91</sup> oraz intensyfikacji ćwiczeń oddziałów z różnych państw członkowskich NATO na terytorium Polski i państw nadbałtyckich.

Kolejną cechą charakterystyczną, związaną z ewolucją funkcji i zadań NATO w okresie pozimnowojennym, była postępująca polityzacja tego sojuszu. Ewolucja funkcji NATO, jak i kolejne fazy poszerzania tego sojuszu sprzyjały „rozwodnieniu” sojuszu, jego militarnego wymiaru. Wzmacniały natomiast jego polityczny charakter i prowadziły do sytuacji, w której gwarancje obronne sojuszu stawały się (jako całości) coraz mniej wiarygodne. W jeszcze liczniejszym sojuszu (28 państw), w obliczu zróżnicowanych percepcji zagrożeń przez grupy rządzące państw członkowskich NATO, związanych m.in. z odmiennym geopolitycznym usytuowaniem poszczególnych państw, coraz trudniej było znaleźć wspólny mianownik w polityce bezpieczeństwa. Z tych m.in. względów w rozszerzającym się NATO więzi polityczne stawały się coraz ważniejsze od tradycyjnych więzi sojuszniczych, w których eksponowano wymiar zobowiązań militarnych. W tym kontekście Zbigniew Brzeziński pisał swego czasu, że sojusznicza jedność polityczna jest ważniejsza, niż wzmacnianie Paktu Północnoatlantyckiego<sup>92</sup>.

---

bezpieczeństwa. Zob. *Koncepcja Strategiczna Obrony i Bezpieczeństwa Członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie*. „Rocznik Strategiczny 2010/11”, Warszawa 2011.

<sup>88</sup> Interwencja NATO w Libii, podobnie jak zaangażowanie militarne tego sojuszu w Afganistanie, ukazała znaczące różnice stanowisk wśród państw członkowskich w kwestii ekspedycyjnych funkcji tego sojuszu. Zob. J. KIWERSKA: *Rozchodzenie się dwóch światów? Stany Zjednoczone i relacje transatlantyckie 1989-2012*. Poznań 2013, s. 366 i nast.

<sup>89</sup> *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*. Warszawa 2012, s. 14.

<sup>90</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 28.

<sup>91</sup> Niemiecki tygodnik „Der Spiegel” napisał, że NATO nie będzie prawdopodobnie w stanie, ze względów finansowych i organizacyjnych, wywiązać się ze zobowiązania utworzenia kilkudziesięciu tysięcy sił natychmiastowego reagowania. *Nato streit über schnelle Eingreiftruppe für Osteuropa*. „Der Spiegel”, 28.09.2014.

<sup>92</sup> Z. BRZEZIŃSKI: *Supremacy of the US and the Alliance*. „Rocznik Strategiczny 2000/2001”, 2001, s. 30.

Polska, jak już wspomniano, optowała za sojuszem silnym wojskowo i utrzymaniem jako priorytetowej jego funkcji kolektywnej obrony. Dążyła do wzmocnienia zapisów art. 5, tak by wzmocnić wiarygodność sojuszniczą NATO<sup>93</sup>. Swego rodzaju paradoksem było, że Polska jako członek NATO, dążąc konsekwentnie do poszerzania NATO o nowe państwa, tym samym wzmacniała niekorzystną dla siebie tendencję polityzacji NATO i osłabienia jego spójności sojuszniczej. Pojawia się przy tym pytanie, od jakiej liczby państw członkowskich sojusz wielostronny, takie jak NATO, tracą swoją spójność i sterowalność?

Kluczowym, a zarazem stałym dylematem dla bezpieczeństwa Polski w relacjach transatlantyckich, jest kwestia skuteczności gwarancji sojuszniczych ze strony NATO jako całości. Art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego* nie przewiduje automatyzmu w natychmiastowym przychodzeniu sojuszników z pomocą militarną zagrożonemu bezpośrednią napaścią zbrojną państwu członkowskiemu NATO, lecz gradację (stopniowalność) środków w wypadku wywiązywania się państw członkowskich paktu ze zobowiązań sojuszniczych<sup>94</sup>. Kryzys ukraiński wpłynął na zwiększenie spójności NATO. Jednakże nie tylko nie wyeliminował dotychczasowych obaw występujących w Polsce co do efektywności pomocy sojuszników w sytuacji faktycznego zagrożenia naszego kraju napaścią ze strony innego państwa, ale te obawy znacznie zwiększył. Mimo bowiem zabiegów polskiej dyplomacji o znaczne rozmieszczenie sił NATO na terytorium Polski, przede wszystkim stałych baz amerykańskich, zarówno rząd USA, jak i rządy wielu innych państw, w tym szczególnie rząd RFN<sup>95</sup>, podeszły do tych oczekiwań strony polskiej z dużym dystansem. Na szczycie NATO w Newport w Walii (4-5 września 2014 roku) nie zdecydowano, by rozmieścić na wschodniej flance sojuszu stałych bojowych związków taktycznych, czego domagały się Polska i kraje nadbałtyckie. W tym kontekście pojawiały się w naszym kraju opinie, że Polska nadal jest krajem członkowskim NATO „drugiej kategorii”.

### ***Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski w kontekście udziału w realizacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE***

Istotną tendencją występującą w rozwoju integracji europejskiej w okresie pozimnowojennym było znaczne przyspieszenie integracji w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspartej wspólnymi siłami zbrojnymi. Wynikiem

<sup>93</sup> Zob. B. BALCEROWICZ: *Koncepcja strategiczna NATO 2010. Wymiar wojskowy*. „Rocznik Strategiczny 2010/11” 2011, s. 42 i nast.

<sup>94</sup> W artykule tym zapisano m.in. że w sytuacji napaści zbrojnej na jakiekolwiek państwo członkowskie NATO, każda ze stron traktatu udzieli pomocy stronie czy stronom napadniętym, „podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej”. *Traktat Północnoatlantycki*. W: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*. Oprac. S. BIELEŃ. Warszawa 2004, s. 340.

<sup>95</sup> Z badań sondażowych przeprowadzonych na początku października 2014 r. wynikało, że 60% Niemców jest przeciwnych wzmocnieniu wojskowej obecności NATO w Europie Środkowej i Wschodniej. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu-NATO-w-Europie-Wschodniej,wi,16861237,wiadomosc.html](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu-NATO-w-Europie-Wschodniej,wi,16861237,wiadomosc.html). Dostęp: 6.09.2014.

aspiracji państw członkowskich UE do zwiększenia swojej autonomii w zakresie bezpieczeństwa i obrony było ustanowienie w roku 1999 Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która w latach następnych, szczególnie od połowy pierwszej dekady XXI w., była realizowana w formule Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) jako integralnej części Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)<sup>96</sup>.

Stanowisko kolejnych rządów Polski wobec EPBiO podlegało daleko idącej ewolucji. Od ambiwalentnego, czy wręcz negatywnego w pierwszych latach realizacji tej koncepcji przez państwa członkowskie UE, po coraz bardziej pozytywne, aż do zdecydowanego poparcia, szczególnie w sferze deklaratywnej, w okresie sprawowania rządów przez koalicję PO/PSL. Głównym dylematem polityki bezpieczeństwa Polski wobec WPBiO było to, w jakim zakresie wspierać rozwój tego procesu, szczególnie od chwili uzyskania przez Polskę członkostwa w UE w roku 2004, by nie stał się on zagrożeniem dla wiodącej roli NATO w systemie bezpieczeństwa pozimnowojennego Europy i obecności militarnej Stanów Zjednoczonych w Europie? W Polsce dominowało sceptyczne podejście do koncepcji oparcia bezpieczeństwa Polski na jakichkolwiek wielostronnych strukturach bezpieczeństwa, w których nie uczestniczyłyby Stany Zjednoczone. W naszym kraju występował brak wiary w możliwość zbudowania przez Europę Zachodnią efektywnego, autonomicznego systemu bezpieczeństwa, w którym nie uczestniczyłyby Stany Zjednoczone<sup>97</sup>.

Rozwój WPBiO stawiał przed polską polityką bezpieczeństwa, ale także przed polityką bezpieczeństwa wielu innych państw członkowskich UE, do rozwiązania ważny dylemat: Jak pogodzić swoje aspiracje europejskie i udział w kształtowaniu wszystkich wymiarów UE z lojalnością wobec USA jako jedynego supermocarstwa, mocarstwa przywódczego w ramach NATO i najbardziej, w opinii polskiej klasy politycznej, wiarygodnego gwaranta bezpieczeństwa Polski? Jakie podejmować działania czy zaniechania, by proces WPBiO nie podważał spójności NATO i nie zmniejszył jego efektywności? Jakie podejmować działania, by rozwój WPBiO nie doprowadził do osłabienia współpracy pomiędzy USA i UE w dziedzinie bezpieczeństwa?<sup>98</sup>

Jedną z cech charakterystycznych polityki integracyjnej Polski realizowanej od końca 2007 roku przez rząd premiera Donalda Tuska był wzrost poparcia dla realizacji koncepcji WPBiO. Rząd PO/PSL za drugi filar bezpieczeństwa Polski w wymiarze wielostronnym uważał Unię Europejską<sup>99</sup>. Podkreślano przy tym, że WPBiO powinna mieć charakter komplementarny, a nie konkurencyjny wobec NATO. Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, deklarował, że Polska konsekwentnie będzie się opowiadać za wzmocnieniem WPBiO. Jednocześnie w jednym ze swoich wystąpień

<sup>96</sup> Szerzej zob. J. BARCIK: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*. Bydgoszcz-Katowice 2008.

<sup>97</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*. Warszawa 2013, s. 43-44.

<sup>98</sup> Zob. M. SOJA: *Stosunki UE – NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*. Toruń 2011; J. KIERSKA: *Rozchodzenie się dwóch światów...*

<sup>99</sup> Zob. *Exposé ministra spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego*, wygłoszone w Sejmie w dniu 8 kwietnia 2010 roku, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl). Dostęp: 29.11.2014.

stwierdził: „choć nie mamy złudzeń, aby mogła w tej dekadzie zastąpić NATO”<sup>100</sup>. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, pisał w 2013 roku, że budowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa obok NATO jest przedsięwzięciem bardzo delikatnym i ryzykownym. Akcentował, że w interesie bezpieczeństwa Polski nie jest tworzenie europejskiego „NATO bis” i zdecydowanie należy hamować idące zbyt daleko inicjatywy autonomiczne UE<sup>101</sup>.

Trwający od 2009 roku kryzys strefy euro nie sprzyjał podejmowaniu przez państwa członkowskie UE znaczących działań na rzecz rozwoju WPBiO. Rosło też rozczarowanie grup rządzących Niemiec i Francji, państw najbardziej zaangażowanych w rozwój WPBiO, małą efektywnością integracji w ramach WPZiB, szczególnie w obszarze WPBiO. Większość państw członkowskich UE nie wykazywała zbyt dużego zainteresowania zwiększeniem efektywności WPBiO i postrzeganiem tego procesu jako mającego znaczenie strategiczne dla realizowanej przez nich polityki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego<sup>102</sup>.

Kolejne lata realizacji projektu WPBiO nie potwierdziły obaw przedstawicieli kolejnych polskich rządów, że rozwój tego procesu może w krótkim czasie doprowadzić do tego, iż stanie się on poważną konkurencją dla NATO i amerykańskiej obecności militarnej w Europie. Stosunkowo niska intensywność integracji w ramach WPBiO oraz związana z tym stosunkowo mała efektywność, wzmacniały po stronie polskich grup rządzących przekonanie, że w dającej się przewidzieć perspektywie WPBiO będzie jedynie uzupełniającym środkiem wobec wiodącej roli NATO w kształtowaniu bezpieczeństwa w strefie euroatlantycznej. Należy podkreślić, że w polityce bezpieczeństwa Polski, wśród wielostronnych środków kształtowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego naszego kraju, WPBiO, mimo ewolucji stanowiska Polski wobec realizacji tej koncepcji, nigdy nie zajmowała miejsca porównywalnego z NATO. Kryzys ukraiński, który wykazał m.in. niewielką efektywność dyplomacji unijnej w jego rozwiązywaniu, wzmocnił sceptycyzm zarówno w Polsce<sup>103</sup>, jak i w innych państwach członkowskich UE, w zakresie budowy przez UE znaczącego, autonomicznego wobec NATO potencjału obronnego.

<sup>100</sup> *Exposé ministra spraw zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego*, wygłoszone w Sejmie w dniu 20 marca 2013 roku, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl). Dostęp: 29.11.2014.

<sup>101</sup> S. KOZIEJ: *NATO i UE: dwa euroatlantyczne filary bezpieczeństwa Polski*. W: *System euroatlantyczny w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*. Red. J.M. FISZER i P. OLSZEWSKI. Warszawa 2013, s. 77.

<sup>102</sup> Zob. S. KUEKELEIRE AND T. DELEREUX: *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan, 2014.

<sup>103</sup> Minister spraw zagranicznych Polski, R. Sikorski w exposé przedstawionym w Sejmie w dniu 8 maja 2014 r. stwierdził min. że zdolność UE do reagowania na sytuacje kryzysowe jest nadal ograniczona. Polityka sąsiedztwa nadal bywa niekonsekwentna, bo brakuje poczucia współodpowiedzialności wszystkich państw członkowskich za oba jej wymiary – wschodni i południowy. *Informacja Ministra Spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku...*

## **Zakończenie**

W opracowaniu wskazano jedynie na główne, w ocenie autora, dylematy polityki bezpieczeństwa Polski w połowie drugiej dekady XXI wieku, na najważniejszych kierunkach jej realizacji, zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i wielostronnych. Nie podjęto kwestii związanych z dylematami i problemami bezpieczeństwa gospodarczego Polski, cyberbezpieczeństwem, międzynarodowym terroryzmem, nielegalną migracją, bezpieczeństwem informatycznym. Nie odniosłem się również do dylematów związanych z rolami międzynarodowymi Polski, zarówno deklarowanymi i odgrywanymi przez Polskę w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i rolami oczekiwanymi w tym zakresie od Polski przez innych uczestników stosunków międzynarodowych<sup>104</sup>. Kwestie związane z tymi obszarami bezpieczeństwa, jak i z tymi, które zostały zasygnalizowane w tym artykule, zostaną szerzej omówione w kolejnych opracowaniach zamieszczonych w prezentowanej pracy zbiorowej.

---

<sup>104</sup> Na ten temat zob. R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej...*, s. 283 i nast.

Mieczysław Stolarczyk

## **Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013-2014**

### **Wstęp**

Po uzyskaniu przez Ukrainę niepodległości w roku 1991, państwo to ze względu na swoje geopolityczne, jak i kulturowo-cywilizacyjne usytuowanie<sup>1</sup> między Wschodem a Zachodem, stało się obszarem rywalizacji i ścierania się interesów z jednej strony Federacji Rosyjskiej (Rosji)<sup>2</sup>, a z drugiej Stanów Zjednoczonych, NATO, Unii Europejskiej, w tym także Polski<sup>3</sup>. Znacząca rola Ukrainy w stosunkach międzynarodowych okresu pozimnowojennego wynikała nie tyle z potencjału ekonomicznego<sup>4</sup>, demograficznego (ok. 46 mln ludności) czy też powierzchni tego kraju (ponad 600 tys. km<sup>2</sup>), ile przede wszystkim z jego

---

<sup>1</sup> Uwarunkowania kulturowo-cywilizacyjne sytuują Ukrainę „pomiędzy” Wschodem a Zachodem, Rosją a Europą. Od chwili proklamowania niepodległości przez Ukrainę, wielu badaczy tej problematyki wskazywało na bardzo istotne różnice występujące w społeczeństwie ukraińskim, między mieszkańcami wschodniej i zachodniej Ukrainy. Te różnice i podziały między wschodnią a zachodnią Ukrainą występują m.in. w stopniu zaawansowania ukraińskiej świadomości narodowej i odmiennej pamięci historycznej (np. dotyczącej UPA). Na to nakładają się podziały o charakterze religijnym. Zachód Ukrainy jest w dużej mierze katolicki. Występują zarazem poważne zróżnicowania w ramach Kościoła prawosławnego na wschodzie i zachodzie Ukrainy. Do tego dochodzą różnice językowe i narodowościowe. Na zachodzie Ukrainy dominuje język ukraiński, a na wschodzie język rosyjski. We wschodniej i południowej Ukrainie mieszka ok. 10 mln Rosjan. Na tle tego zróżnicowania i odmienności wśród społeczeństwa ukraińskiego pojawiały się pytania, czy Ukraina może się podzielić na dwie części: wschodnią – prorosyjską i zachodnią – ciągnącą ku Zachodowi. Zasadne były opinie, że proces wykształcania się ukraińskiej tożsamości narodowej na wschodzie i południu Ukrainy będzie długotrwały i powinien przebiegać, jak i wszystkie tego rodzaju procesy związane z wykształcaniem się świadomości narodowej danej zbiorowości, ewolucyjnie, a nie w wyniku „dekretowania” czy rewolucyjnych przyspieszeń. Szerzej zob. *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*. Red. M. PIETRAS, T. KAPUŚNIAK: Lublin 2007, s. 13 i nast.

<sup>2</sup> Adam Daniel Rotfeld, były minister spraw zagranicznych Polski, w jednym z wywiadów powiedział: „Dla Rosji Ukraina jest priorytetem priorytetów. Moskwa uważa Ukrainę za sprawę, która ma dla niej znaczenie fundamentalne, życiowe, egzystencjalne. Ukraina ma dla dzisiejszej Rosji większe znaczenie niż Algieria w swoim czasie dla Francji de Gaulle’a”. *Rosyjski sen o potęgę*. Rozmowa z Adamem Danielem Rotfeldem. „Newsweek”, 24.02-2.03. 2014, nr 9.

<sup>3</sup> Kazimierz Malak pisał: „W przestrzeni poradzieckich zderzają się ponadto interesy Rosji i pozostałych państw poradzieckich z interesami Stanów Zjednoczonych, Turcji, Chin, Iranu oraz Unii Europejskiej i NATO. Trwa nieprzerwana rywalizacja Moskwy i Zachodu o uzyskanie wpływów, szczególnie w państwach zasobnych w surowce energetyczne lub ważnych geopolitycznie dla bezpieczeństwa regionalnego, a nawet globalnego”. K. MALAK: *Wstęp*. W: *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*. Red. A. LEGUCKA, K. MALAK. Warszawa 2008, s. 5. Zob. M. OLCZAK: *Imperialna rozgrywka. Ukraina w geopolitycznej strategii Stanów Zjednoczonych*. Przeł. J. PIASECKI. Kraków 2009.

<sup>4</sup> PKB Ukrainy w 2012 r. wynosił ok. 176 mld USD, a PKB Rosji ponad 2 bln USD. W roku 2013 PKB Polski wynosił nieco ponad 489 mld USD.

usytuowania geopolitycznego. Przez pierwsze dwie dekady okresu pozimnowojennego Ukraina pełniła rolę państwa buforowego między euroatlantycką przestrzenią polityczną i bezpieczeństwa, z główną rolą USA, a przestrzenią polityczną i bezpieczeństwa budowaną przez Rosję. Cechą charakterystyczną polityki zagranicznej Ukrainy w owym czasie było, w większości etapów polityki zagranicznej tego kraju, balansowanie między Wschodem a Zachodem<sup>5</sup>. W wymiarze koncepcyjnym określano tę politykę jako politykę wielowektorowości<sup>6</sup>. Henry Kissinger pisał na początku marca 2014 roku: „Zdecydowanie zbyt często kwestia ukraińska stawiana jest na ostrzu noża: albo Ukraina dołączy do Wschodu, albo do Zachodu. Tymczasem, jeśli Ukraina ma przetrwać i rozwijać się, nie może opowiedzieć się po żadnej ze stron przeciwko drugiej – powinna funkcjonować jako most między nimi”<sup>7</sup>. W tym samym artykule H. Kissinger akcentował, że ze względu na skomplikowaną historię i strukturę społeczeństwa ukraińskiego, bardzo poważne różnice występujące między zachodnią i wschodnią Ukrainą „jakakolwiek próba zdominowania jednej części przez drugą – a taka była dotychczas prawidłowość – może prowadzić w ostatecznym rozrachunku do wojny domowej lub rozpadu”<sup>8</sup>. Podobnie widział te kwestię Stanisław Bieleń, który podkreślał w jednym z wywiadów, że Ukraina jest państwem o „charakterze buforowym”, a przeciąganie jej w jakąkolwiek stronę doprowadzi do jej rozpadu<sup>9</sup>. Zdaniem Marka Leonarda Zachód nie powinien zmuszać elit politycznych Ukrainy i społeczeństwa tego kraju do wybierania między Rosją a Zachodem. Ukraińcy, historycznie, kulturowo, geograficznie są gdzieś pośrodku. A żadnego kraju nie należy wypychać w kryzys tożsamościowy<sup>10</sup>. Natomiast znany amerykański teoretyk stosunków międzynarodowych, John J. Mearsheimer, argumentował, że Ukraina jest dla Rosji ważnym państwem buforowym i że Zachód ingeruje tam na własne ryzyko<sup>11</sup>.

Bardzo duże było także znaczenie Ukrainy jako państwa tranzytowego dla surowców energetycznych z Rosji i regionu Morza Kaspijskiego do Europy Zachodniej i Południowej. Zbigniew Brzeziński, mając na uwadze olbrzymie znaczenie geopolitycznego usytuowanie Ukrainy dla rywalizacji mocarstw, użył wobec niej określenia „sworzeń geopolityczny na euroazjatyckiej szachownicy”<sup>12</sup>. W Polsce, w Stanach Zjednoczonych jak i w wielu innych

<sup>5</sup> Szerzej zob. *Ukraina w stosunkach międzynarodowych...*

<sup>6</sup> J. TYMKIW: *Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy*. W: *Ukraina w stosunkach międzynarodowych...*, s. 111-112.

<sup>7</sup> H.A. KISSINGER: *To settle the Ukraine crisis, start at the end*. „The Washington Post”, 5.03.2014.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> S. BIELEŃ: *Pod wieloma względami Ukraina znajduje się na granicy upadku*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk](http://www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk). Dostęp: 23.03.2014.

<sup>10</sup> *Ukraina to problem Ukraińców*. Rozmowa z Markiem Leonardem. „Polityka”, 11-17.12.2013, nr 50.

<sup>11</sup> J.J. MEARSHEIMER: *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*. „Foreign Affairs”, September/October 2014.

<sup>12</sup> Z. BRZEZIŃSKI: *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*. Przeł. T. WYŻYŃSKI. Warszawa 1998, s. 48 i nast.

państwach Zachodu, dużym uznaniem cieszyło się stanowisko autorstwa Z. Brzezińskiego, że wyeliminowanie wpływów rosyjskich w Ukrainie uniemożliwi Rosji odbudowę pozycji imperium euroazjatyckiego. Bez Ukrainy Rosja może wciąż próbować zdobyć status imperialny, lecz byłaby wówczas imperium głównie azjatyckim<sup>13</sup>. Warto zaznaczyć, że realizacja tej koncepcji oznaczała „wypychanie” Rosji w kierunku Azji.

Z upływem czasu rywalizacja o wpływy w Ukrainie oraz o kierunek polityki wewnętrznej i zagranicznej tego kraju stawała się coraz intensywniejsza, m.in. ze względu na „skonsumowanie” przez NATO i UE kolejnych rozszerzeń i dążenie tych organizacji do dalszego rozszerzania się o kolejne państwa, jak również ze względu na wzmocnienie roli Rosji w pierwszej dekadzie XXI wieku oraz relatywnie malejącą rolę Stanów Zjednoczonych jako jedynego supermocarstwa w okresie pozimnowojennym. Jednymi z najważniejszych przejawów tej rywalizacji w ostatnich dziesięciu latach były tzw. pomarańczowa rewolucja na przełomie 2004 i 2005 oraz kryzys ukraiński w latach 2013-2014<sup>14</sup>, nazywany bardzo często, nieadekwatnie do sytuacji, „rewolucją Euromajdanu” czy „rewolucją Majdanu”<sup>15</sup>. Bardziej adekwatnym określeniem do tego, co miało miejsce w omawianym okresie na Ukrainie, jest termin „zamach stanu”. Wydaje się, że znaczna część społeczeństwa ukraińskiego, także osób protestujących w kolejnych „ukraińskich rewolucjach” na kijowskim Majdanie, nie zdawała sobie sprawy, że Ukraina jest często traktowana przedmiotowo, jako przysłowiowy pionek na geopolitycznej szachownicy w pozimnowojennej geopolitycznej rywalizacji mocarstw o wpływy na jej obszarze. Oczywiście, chciałoby się, by wybory dotyczące polityki wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy były wyborami tylko samych Ukraińców, ale takie oczekiwanie, póki co, jest bardzo oderwane od rzeczywistości.

Celem opracowania jest ukazanie najważniejszych uwarunkowań i głównych etapów kryzysu ukraińskiego, a także jego implikacji oraz dylematów dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski. Teza opracowania zawiera się w stwierdzeniu, że kryzys ukraiński wpłynął na zmniejszenie bezpieczeństwa Polski, a przede wszystkim na zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa znacznej części społeczeństwa polskiego. Jednym z celów badawczych opracowania jest wykazanie, że wśród wielu uwarunkowań,

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>14</sup> R. ZIĘBA: *Ukraina jako przedmiot rywalizacji*. Ośrodek Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, [www.oapuw.pl/ukraina-jako-przedmiot-rywalizacji-analiza-prof-ryszarda-zieby](http://www.oapuw.pl/ukraina-jako-przedmiot-rywalizacji-analiza-prof-ryszarda-zieby). Dostęp: 26.03.2014.

<sup>15</sup> Uważam, że dużym nieporozumieniem jest używanie określenia „rewolucja” do wydarzeń, jakie miały miejsce w Ukrainie w latach 2013/2014. Istotą każdej rewolucji jest bowiem przejście władzy w państwie, zazwyczaj w wyniku walki zbrojnej, przez podmiot dotychczas jej pozbawiony (zasadnicza wymiana elit politycznych). Przejęcie władzy przez nową grupę (warstwę, klasę społeczną) kosztem innej, uruchamia gruntowną, jakościową zmianę systemu społeczno-politycznego i gospodarczego. W wyniku przeprowadzonego na Ukrainie zamachu stanu, a następnie wyborów prezydenckich, doszło nie do zasadniczej wymiany elit politycznych Ukrainy, w tym zniesienia systemu oligarchicznego, lecz jedynie do nowego podziału wpływów wśród oligarchów ukraińskich oraz wśród ukraińskich elit politycznych rządzących w tym kraju od 1991 r. Zob. *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Warszawa 1996, s. 345-346.



wewnętrznych (wewnątrzuukraińskich), jak i zewnętrznych (międzynarodowych) kryzysu ukraińskiego, jednym z uwarunkowań zewnętrznych, było masowe i bezkrytyczne zaangażowanie się polskiej klasy politycznej w popieranie manifestujących na Majdanie, mimo postępującej radykalizacji celów, które były stawiane w kolejnych miesiącach tych manifestacji. Z tego względu zasadne wydaje się stwierdzenie, że zarówno sam kryzys ukraiński, jak i jego wpływ na pogorszenie bezpieczeństwa Polski i Polaków, były w pewnym stopniu także wynikiem polityki wschodniej Polski, w tym głównie polityki prowadzonej w owym czasie wobec Rosji i Ukrainy.

### **Niektóre uwarunkowania oraz główne etapy kryzysu ukraińskiego i konfliktu ukraińskiego**

Przez termin „kryzys ukraiński w latach 2013-2014” rozumiem zespół ściśle powiązanych ze sobą wydarzeń, mających miejsce na Ukrainie, jak i w stosunkach międzynarodowych, w relacjach dwu- i wielostronnych, związanych z sytuacją w tym kraju. Mając na uwadze uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne kryzysu ukraińskiego, najważniejsze wydają się być uwarunkowania wewnątrzuukraińskie, w tym przede wszystkim działania podejmowane przez ukraińskie elity polityczne, zarówno te, które tworzyły i wspierały administrację prezydenta Wiktora Janukowycza, jak również te, które były w opozycji do niego, do chwili przeprowadzenia w lutym 2014 roku zamachu stanu.

Kryzys, który na pewnym etapie przekształcił się w konflikt zbrojny (wojnę domową na wschodzie Ukrainy), rozpoczął się 21 listopada 2013 roku, gdy prezydent Ukrainy, Wiktor Janukowycz, m.in. ze względu na presję Rosji, jak i wysokie koszty stowarzyszenia związane z koniecznością przeprowadzenia drogich reform, bez otrzymania poważniejszej osłony finansowej ze strony UE, odmówił złożenia podpisu pod umową stowarzyszeniową z Unią Europejską. Zamiast tego podpisał umowę z Rosją, która była podstawą prawną do natychmiastowej pomocy finansowej Rosji dla Ukrainy w postaci 15 mld EUR i do znaczącej obniżki ceny importu rosyjskiego gazu. W wyniku wycofania się prezydenta Janukowycza z podpisania umowy o stowarzyszeniu z UE i podjętych przez niego działań zmierzających do ściślejszej współpracy z Rosją, doszło do masowych, w znacznym stopniu spontanicznych, wystąpień mieszkańców Kijowa, ale także innych miast ukraińskich, głównie w jej zachodniej części. Manifestanci opowiadali się za integracją Ukrainy z UE oraz za reformami politycznymi i ekonomicznymi, w tym za zniesieniem systemu oligarchicznego, pozwalającymi na zbliżenie się Ukrainy do standardów zachodnich w zakresie systemu społeczno-politycznego i gospodarczego<sup>16</sup>. Obok dużej spontaniczności wystąpień na Majdanie, szczególnie w pierwszych dniach tych protestów, w kolejnych tygodniach i miesiącach były one coraz bardziej organizowane

---

<sup>16</sup> Z niektórych sondaży przeprowadzonych na Ukrainie w drugiej połowie 2013 r. wynikało, że zwolenników integracji z Europą jest na Ukrainie ok. 40%, a integrować się z Rosją wołaloby ok. 30%. A. BRZEZIECKI: *Panna z kapryсами*. „Polityka”, 9-15.10.2013.

i sterowane przez ukraińskie ugrupowania opozycyjne wobec władzy prezydenta Janukowycza oraz organizacje pozarządowe z Ukrainy i z zagranicy. Finansowane one były m.in. przez fundusz *National Endowment for Democracy* - NED oraz przez fundację miliardera George'a Sorosa oraz niektóre fundacje niemieckie, w tym im. Konrada Adenauera. Majdan wspierany był finansowo także przez niektórych oligarchów ukraińskich (np. przyszłego prezydenta Ukrainy, Petra Poroszenkę)<sup>17</sup>. Nie budzi wątpliwości, że ugrupowania reprezentowane na Euromajdanie otrzymywały znaczące wsparcie finansowe z zewnątrz, w tym przede wszystkim ze strony Stanów Zjednoczonych<sup>18</sup>. Pojawiały się także opinie, że kwestia stowarzyszenia Ukrainy z UE i zablokowanie tego procesu przez prezydenta Janukowycza stanowiły jedynie pretekst i swoiste alibi dla ukierunkowania przez Stany Zjednoczone opozycji ukraińskiej w stronę prób obalenia tegoż prezydenta i jego rządu<sup>19</sup>.

Amerykański historyk i sowietolog, Stephen F. Cohen, pisał, że zapalnikiem kryzysu ukraińskiego było „lekkomyślne listopadowe ultimatum Unii Europejskiej, aby demokratycznie wybrany prezydent głęboko podzielonego kraju dokonał wyboru pomiędzy Europą a Rosją. Zgłoszona przez Putina propozycja układu trójstronnego, o której zresztą prawie w ogóle się nie wspomina, została kategorycznie odrzucona przez przedstawicieli Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej”<sup>20</sup>. Natomiast Michael E. Jones pisał: „Gdy Janukowycz postawił na Rosję, rozpoczęła się wymierzona przeciwko niemu kampania mająca na celu jego obalenie, zgodnie ze szczegółowym modelem działania stworzonym przez zachodnie służby wywiadowcze przez ostatnie 25 lat. Scenariusz przewiduje: 1) zdobyć jakiś centralny plac i zorganizować pokojowe i masowe zgromadzenie; 2) nieustannie mówić o zagrożeniu atakiem; 3) jeśli władze nie ustąpią, sprowokować krwawe rozruchy; 4) krzyczeć wszem

<sup>17</sup> Jednym z głównych celów protestów trwających przez wiele miesięcy na Majdanie było odsunięcie od władzy oligarchów i tych, którzy już byli u władzy. W tym kontekście paradoksem było, że w przeprowadzonych na Ukrainie przedterminowych wyborach prezydenckich 25 maja 2014 r., już w pierwszej turze zwyciężył jeden z największych oligarchów ukraińskich, miliarder Petro Poroszenko, który m.in. pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych w okresie administracji prezydenta Wiktora Juszczenki oraz ministra rozwoju gospodarczego i handlu w okresie administracji W. Janukowycza.

<sup>18</sup> Zastępca sekretarza stanu USA ds. Europy i Euroazji, Victoria Nuland na grudniowym spotkaniu grupy roboczej USA-Ukraina stwierdziła, że od 1991 r. rząd Stanów Zjednoczonych wydał na ukraińską demokrację już 5 mld USD, czyli średnio rocznie ok. 250 mln USD. W kolejnych miesiącach protestów na Majdanie pojawiały się informacje, że pomoc finansowa dla Euromajdanu wynosiła ok. 20 mln USD tygodniowo. Pieniądze te przekazywane były bezpośrednio do centrali partii opozycyjnych – Swoboda czy Batkiewczyzna, a następnie rozdzielane były na wspieranie Euromajdanu. Zob. *Tragizm Majdanu. Rozmowa z Andrzejem Zapalowskim*. „Przegląd”, 3-9.03.2014, nr 10; M.E. JONES: *Na drugim końcu amerykańskiej tęczy*. „Opcja na prawo” 2014, nr 135/2, s. 31 i nast.

<sup>19</sup> S. SZAFARZ: *Tragikomedia ukraińska*. Przegląd-Socjalistyczny.pl, www.przegląd-socjalistyczny.pl/aziemski/1007-szafarz. Dostęp: 7.07.2014. Ten sam autor pisał, że od samego początku wydarzeń na Ukrainie niektórzy politycy i wysocy urzędnicy rządowi z USA zachęcali bezpośrednio i bezceremonialnie swoich zwolenników (tzw. opozycjonistów) do walki o obalenie obecnej władzy prezydenta Janukowycza (tzw. prorosyjskiej) na Ukrainie. Zwycięstwo w tej walce miało utorować drogę do powrotu władzy (tzw. prozachodniej i proamerykańskiej).

<sup>20</sup> S.F. COHEN: *Wypaczony obraz Rosji*. „Przegląd”, 10-16.03.2014, nr 11.

i wobec *mordują*; 5) władza będzie przestraszona i osłupiona; 6) nowe siły przejmą władzę<sup>21</sup>. W ocenie cytowanego już Stephena F. Cohena, amerykańscy urzędnicy wysokiego szczebla uczestniczyli w utworzeniu nowego, antyrosyjskiego rządu Ukrainy w drodze obalenia demokratycznie wybranego prezydenta – a więc zamachu stanu<sup>22</sup>.

W kolejnych tygodniach następowała radykalizacja Majdanu<sup>23</sup>, który reprezentował głównie zachód Ukrainy – od pokojowego protestu do partyzantki miejskiej (zajmowanie budynków rządowych<sup>24</sup> przez członków radykalnego, paramilitarnego Prawego Sektora noszącego imię Stephana Bandery, który był swego rodzaju, posiadającą broń, „armią Majdanu”<sup>25</sup>; obrzucanie policji koktajlami Mołotowa) a następnie najwyższego organu władzy. W tej ostatniej roli radykałowie Majdanu wystąpili po raz pierwszy wówczas, kiedy to wieczorem w dniu 21 lutego 2014 roku odrzucili porozumienie pokojowe wynegocjowane przez ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Polski<sup>26</sup>, Franka-Waltera Steinmeiera i Radosława Sikorskiego, oraz liderów partyjnej opozycji ukraińskiej Arsenija Jaceniuka, Witalija Kliczkę oraz Ołeha Tiahnyboka z prezydentem Ukrainy, Wiktorem Janukowyczem. Porozumienie to miało zatrzymać dalszy rozlew krwi na Majdanie. Zakładało m.in. przyjęcie w ciągu 48 godzin specjalnej ustawy przywracającej konstytucję z 2004 roku, utworzenie rządu jedności narodowej, zainicjowanie prac nad nową konstytucją, przeprowadzenie na podstawie nowej konstytucji wyborów prezydenckich, przeprowadzenie śledztwa w sprawie aktów przemocy, do których doszło na Majdanie, oraz amnestię dla demonstrantów<sup>27</sup>. Wiele wskazywało na to, że

<sup>21</sup> M.E. JONES: *Na drugim końcu amerykańskiej tęczy*. „Opcja na prawo”, nr 2/135, s. 31.

<sup>22</sup> S.F. COHEN: *Wypaczony obraz Rosji...*; Zob. J.J. MEARSHEIMER: *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault...*

<sup>23</sup> Coraz większy posłuch znajdowali tam radykalni nacjonaliści, neobanderowcy i kibole, głównie Dynama Kijów. Szerzej zob. P. PIENIAŻEK: *Majdan się wściekł*. „Newsweek”, 3-9.03.2014, nr 6.

<sup>24</sup> Robert Stanisław Terentiew trafnie pisał, iż w powszechnej euforii w Polsce dla Euromajdanu jakoby zapomniano, że „w demokracji zmiana legalnie wybranych władz państwa, choćby złodziejskich i obrzydliwych, odbywa się według demokratycznych procedur wyborczych i nie przewiduje zajmowania przemocą budynków rządowych. Inaczej każda partia opozycyjna w każdym państwie, dobrze dofinansowana, jest w stanie wyprowadzić na ulice kilkadziesiąt tysięcy ludzi, swoich zwolenników. Ale to się nazywa puczem, a nie demokratyczną zmianą władzy. Wątpię, by taką procedurę zaakceptowali owi posłowie i europosłowie we własnym kraju. A jeśli jej kiedyś doświadczą, niech się nie dziwią”. R.S. TERENTIEW: *Splukany makijaż Ukrainy*. „Rzeczpospolita”, 3.02.2014.

<sup>25</sup> Prawy Sektor to luźna koalicja różnych radykalnych organizacji np. Socjalno-Narodowe Zgromadzenie (SNA); Tryzub; Biały Młot, UNA-UNSO; nazistowskie skrzydło Swobody oraz piłkarscy Ultras, głównie Dynama Kijów. Zob. K. KUCZYŃSKI: *Sotnie Prawego Sektora nie chciały kompromisu*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/czcza-bandere-bija-berkut-sotnie-prawego-sektora-nie-chca-kompromisu,,392162.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/czcza-bandere-bija-berkut-sotnie-prawego-sektora-nie-chca-kompromisu,,392162.html). Dostęp: 5.03.2014. Członkowie Prawego Sektora chodzili podczas demonstracji na Majdanie w mundurach ze znaczkami dywizji SS Galizien, hitlerowskiej formacji złożonej z ukraińskich bandytów i oprawców. Struktura oddziałów Majdanu przypominała formacje kozackie i UPA. Wraz z sotniami powiatowymi i obwodowymi siły Majdanu liczyły kilkanaście tysięcy bojowników.

<sup>26</sup> W pierwszej części tego spotkania uczestniczył także minister spraw zagranicznych Francji Laurent Fabius.

<sup>27</sup> *Przełom na Ukrainie. Porozumienie podpisane*. DW.de, [www.dw.de/przełom-na-Ukrainie-porozumienie-podpisane/a-17449162](http://www.dw.de/przełom-na-Ukrainie-porozumienie-podpisane/a-17449162). Dostęp: 18.08.2014.

w wyniku planowanych na koniec 2014 roku, przyspieszonych na mocy porozumienia z 21 lutego prawomocnych wyborów prezydenckich, prezydent Janukowycz nie uzyska wymaganej liczby głosów i nie zostanie wybrany na następną kadencję. Mógł więc zostać zmuszony do opuszczenia urzędu pod koniec 2014 roku w wyniku prawomocnych wyborów. Jednakże w kilkadziesiąt minut po podpisaniu porozumienia z 21 lutego zostało ono odrzucone przez sotnie Prawego Sektora, które nie chciały kompromisu, lecz pełnego zwycięstwa, a więc natychmiastowego ustąpienia Janukowycza wraz z żądaniem jego głowy<sup>28</sup>. Pod tą presją, w obawie o własne bezpieczeństwo prezydent W. Janukowycz wyjechał (uciekł) do Rosji<sup>29</sup>. Pojawiały się nawet spekulacje, że za tym by zapobiec wejściu porozumienia w życie, stał Waszyngton, który wykorzystał kryzys ukraiński nie tylko do osłabienia wizerunku Rosji na arenie międzynarodowej, ale także do stordedowania zbliżenia Rosji i Niemiec (niestabilna Ukraina jako element konfliktogenny dla stosunków rosyjsko-niemieckich)<sup>30</sup>.

Liderzy partyjnej opozycji w kolejnych miesiącach manifestacji na Majdanie tracili wpływ na demonstrantów, aż w końcu ulegli presji najbardziej radykalnych ugrupowań Majdanu. To właśnie ugrupowania skrajnie prawicowe odrzuciły propozycje unijnych ministrów i porozumienie zawarte z ich udziałem między Janukowyczem a liderami opozycji, porozumienie skracające kadencję Janukowycza i zakładające przedterminowe wybory prezydenckie i parlamentarne. To one wymusiły niekonstytucyjne rozwiązanie<sup>31</sup>. Paradoksem było, że politycy UE i Stanów Zjednoczonych jednoznacznie poparli zamach

<sup>28</sup> „Rocznik Strategiczny 2013/2014”. Warszawa 2014, T. 19, s. 34. Mirosław Czech pisał: „Ministrowie spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji przyjechali z propozycjami zbyt późno. Dzisiaj jedyny możliwy kompromis jest taki, że pozwolą Janukowyczowi uciec”. M. CZECH: *To już koniec Janukowycza*. „Gazeta Wyborcza”, 21.02.2014. Rzecznik Prawego Sektora, Andrij Tarasenko, w wywiadzie udzielonym pod koniec stycznia 2014 r. zapowiadał, że celem rewolucji na Majdanie jest obalenie Janukowycza. „Aby to osiągnąć, jesteśmy gotowi sięgnąć po wszystkie metody, także radykalne. Tak jak robił Bandera”. „Rzeczpospolita”, 29.01.2014. W tym samym wywiadzie A. Tarasenko stwierdził, że sprawiedliwość nakazywałaby, aby Przemysł i kilkanaście powiatów wróciło do Ukrainy. Natomiast ludobójstwo Polaków na Wołyniu uznał za brednie.

<sup>29</sup> Andrzej Talaga pisał, że Janukowycz uciekł, bo wiedział, że Prawy Sektor przejął tysiące sztuk broni i jego członkowie zamierzają zrobić z niej użytek, a policja nie wytrzyma kolejnego szturmów nacjonalistycznych bojówek. A. TALAGA: *Rozwiać ponury cień Bandery*. „Rzeczpospolita”, 29-30.03.2014.

<sup>30</sup> T. GABIŚ: *Niemcy w polityce światowej*. „Opcja na prawo”, 2014, nr 135/2, s. 70. Autor jednego z opracowań na ten temat pisał: „Taktyka USA była prosta: podważyć porozumienie, uniemożliwić zawarcie kompromisu, zmusić Rosjan do zdecydowanej akcji, przedstawić Rosjan jako zagrożenie, stworzyć ognisko niepokoju. Kryzysy w Europie i wokół Europy powodują, że państwa europejskie, zwłaszcza Niemcy, muszą tam marnować swoje zasoby, a ich pozycja na arenie światowej słabnie”. Ta argumentacja wpisuje się w rozważania jednego z czołowych analityków amerykańskich, George’a Friedmana, który w swoich opracowaniach występował zdecydowanie przeciwko jakimkolwiek projektom zacieśniania współpracy między Niemcami a Rosją. Uważał to za jedno z największych zagrożeń dla hegemonii Stanów Zjednoczonych. G. FRIEDMAN: *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*. Tłum. M. WYRWAS-WIŚNIEWSKA. Kraków 2012, s. 200 i nast.

<sup>31</sup> J. WIDACKI: *Bilans*. „Przegląd”, 24-30.03. 2014, nr 13.

stanu w Kijowie, tym samym autoryzowali złamanie demokratycznych zasad i prawa ukraińskiego. W kolejnych miesiącach uzbrojone bojówki, sotnie, kontrolowały Majdan, a za jego pośrednictwem wpływały na nowy, prozachodni rząd Ukrainy na czele z premierem A. Jaceniukiem. Skład tego rządu poddano do zaakceptowania przez zebranych na Majdanie manifestantów, co można by nazwać „demokracją typu kozackiego”<sup>32</sup>.

W dniu 22 lutego 2014 roku Rada Najwyższa Ukrainy podjęła uchwałę w przedmiocie powrotu do konstytucji w brzmieniu z 2004 roku oraz uchwałę stwierdzającą samousunięcie się prezydenta Ukrainy. Procedura pozbawienia W. Janukowycza urzędu prezydenta Ukrainy dokonała się niezgodnie z obowiązującym w tym zakresie w Ukrainie prawem<sup>33</sup>. Zgodne z konstytucją było odwołanie przez ukraiński parlament rządu premiera Mykoła Azarowa, ale nie pozbawienie urzędu prezydenta Janukowycza. Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie, że na Ukrainie doszło do zamachu stanu, w wyniku którego obalono legalnie wybranego prezydenta, uznawanego wcześniej przez wszystkie państwa świata. Oceny aspektu prawnego tego wydarzenia nie zmienia ocena moralna działalności prezydenta Janukowycza, autokraty, łamiącego demokratyczne standardy sprawowania władzy.

Jedną z pierwszych decyzji nowych władz Ukrainy było przyjęcie ustawy kwestionującej status języka rosyjskiego. Był to bardzo poważny błąd polityczny nowych władz, bowiem Rosja zinterpretowała tę decyzję jako nacjonalistyczną, antyrosyjską prowokację ze strony nowej grupy rządzącej Ukrainy. Zachód przystał na ewidentne łamanie zasad demokracji na Ukrainie, a nawet do nich zachęcał i roztoczył nad nowymi władzami w Ukrainie ochronny parasol propagandowy z powodu powszechnej w Europie niechęci do putinowskiej Rosji<sup>34</sup>. W kolejnych miesiącach państwa Zachodu eksponowały złamanie prawa międzynarodowego przez Rosję, przy jednoczesnym zalegalizowaniu zamachu stanu, złamaniu prawa wewnętrznego w Ukrainie i braku krytyki wobec niedemokratycznych działań Majdanu, który w praktyce stał się, przynajmniej przez pewien czas, niejako ostatnią instancją kontrolującą rząd i parlament Ukrainy. Robert Stanisław Terentiew pisał, że entuzjastyczny aplauz Zachodu dla psucia demokracji na Ukrainie z powodu niechęci do putinowskiej Rosji stał się, wbrew intencjom Zachodu, pięknym prezentem dla Putina. „Tylko zrewoltowanie zachodniej Ukrainy przeciwko starej władzy pozwala mu dziś na zrewoltowanie południa i wschodu oraz etnicznych Rosjan na Krymie przeciw

<sup>32</sup> Nowym władzom Ukrainy udało się usunąć ostatnich koczujących na Majdanie „bojowników Majdanu” dopiero w sierpniu 2014 r.

<sup>33</sup> Trudno podzielić argumentację ministra spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego, kiedy mówił, że pełna realizacja porozumienia zawartego między władzą a opozycją z 21 lutego 2014 r., w obecności ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski, okazała się niemożliwa, ponieważ prezydent Ukrainy odmówił podpisania przywróconej konstytucji. Minister Sikorski doskonale wie, bo przemawiał po podpisaniu tego porozumienia do zgromadzonych na Majdanie, że to porozumienie zostało odrzucone przez radykalne ugrupowania Majdanu już kilkadziesiąt minut po jego podpisaniu. Zob. *Informacja Ministra Spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 ogłoszona w Sejmie w dniu 8 maja 2014 r.*, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl). Dostęp: 18.08.2014.

<sup>34</sup> R.S. TERENTIEW: *Lenin, patron Majdanu*. „Rzeczpospolita”, 4.03.2014.

władzy nowej, dodatkowo obdarzonej wątpliwym mandatem. Gdyby «pokojowi demonstranci» poczekali zaledwie rok do wyborów i demokratycznie pogonili złodziejską ekipę Janukowycza, Rosjanie nie mieliby najmniejszych szans na zmianę *status quo* na Ukrainie, o interwencji militarnej już nie mówiąc»<sup>35</sup>.

W krótkim czasie powołano nowy rząd ukraiński, na czele którego stanął Arsenij Jaceniuk, a obowiązki prezydenta zaczął pełnić Ołeksandr Turczynow, przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy (jednoizbowego ukraińskiego parlamentu). Lider Prawego Sektora, Dmytro Jarosz, został zastępcą sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy. Polska, jak i pozostałe państwa Zachodu, bardzo szybko uznała nowe władze w Kijowie, nie chcąc dostrzegać, że odwołanie W. Janukowycza z urzędu prezydenta dokonało się w sposób niezgodny z prawem konstytucyjnym Ukrainy<sup>36</sup>. Szczególnie wątpliwa była legitymizacja pełniącego obowiązki prezydenta Ukrainy, Ołeksandra Turczynowa. Dla nowych grup rządzących w Ukrainie, jak i dla popierających ich Stanów Zjednoczonych i pozostałych państw Zachodu, kluczowym argumentem za obaleniem Janukowycza był, obok wycofania się z podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE i chęci zacieśnienia współpracy z Rosją, argument o używaniu przez prezydenta Janukowycza siły wobec demonstrantów. Szczególnie zaś miano na uwadze wydarzenie z 20 lutego 2014 roku, na dzień przed podpisaniem porozumienia między prezydentem Janukowyczem a liderami głównych partii opozycyjnych, w obecności ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Francji i Polski, kiedy to snajperzy ostrzelali zarówno protestujących na Majdanie, jak i policjantów. W wyniku tego ostrzału zginęło ok. 80 protestujących oraz policjantów, którzy w wyniku ostrzału zaczęli też strzelać do tłumu, co zwiększyło chaos i liczbę ofiar. Mimo że liderzy Majdanu oskarżyli o tę zbrodnię jednoznacznie prezydenta W. Janukowicza, to pojawiały się także odmienne opinie, bowiem jedynym beneficjentem tych krwawych zajęć był nowy rząd<sup>37</sup>. Obiektywne wyjaśnienie tego, kim byli snajperzy i na czyje polecenie strzelali jest kwestią kluczową do wyjaśnienia jednego z najważniejszych wydarzeń kryzysu ukraińskiego 2013/2014. To bowiem zabicie przez snajperów kilkudziesięciu osób stało się głównym argumentem dokonania zamachu stanu w Ukrainie. Jednym z wielu paradoksów rozwoju sytuacji w Ukrainie w owym czasie było to, że politycy, którzy doszli do władzy w wyniku zamachu stanu, w kolejnych tygodniach domagali się poszanowania prawa ze strony prorosyjskich separatystów stosujących często te same metody, co manifestujący wcześniej na Majdanie (np. zajmowanie budynków publicznych w wielu miastach wschodniej Ukrainy).

W październiku 2014 roku opublikowany został raport Iwana Kaczanowskiego z Uniwersytetu w Ottawie. Zdaniem tego autora winę za zabójstwa ponosi strona opozycyjna, a nie władze z prezydentem Janukowyczem na czele. W ocenie I. Kaczanowskiego „Morderstwa protestujących i policjantów

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> W polskiej publicystyce i opracowaniach eksperckich rzadko eksponowane było stanowisko, iż prezydenta W. Janukowycza odsunięto nielegalnie. Do nielicznych w tym względzie należały: M. TOCKI: *Janukowycza odsunięto nielegalnie*. „Rzeczpospolita”, 21.03.2014.

<sup>37</sup> M.E. JONES: *Na drugim końcu...*, s. 35-35.

są świadectwem krwawego przewrotu, który miał miejsce na Ukrainie oraz zbrodni przeciwko prawom człowieka. Ten przewrót ukonstytuował niedemokratyczną zmianę władzy i dał początek brutalnemu konfliktowi na dużą skalę, który przerodził się w wojnę domową na wschodzie Ukrainy. Był to także katalizator rozpadu państwa i rosyjskiej interwencji w obronie separatystów na wschodzie i na Krymie. Majdan zaognił stosunki między Zachodem a Rosją. Dowody wskazują na to, że w masakrę zaangażowani byli działający w porozumieniu członkowie opozycji i Prawego Sektora. W świetle znanych dowodów nie da się także wykluczyć, że część manifestantów mogła zostać zabita przez funkcjonariuszy jednostek specjalnych policji. Nowy rząd, który doszedł do władzy w dużej mierze dzięki masakrze, zafałszował śledztwo, a media pomogły mu zniekształcić obraz tych wydarzeń. Dowody wskazują na centralną rolę skrajnej prawicy w obaleniu rządu Janukowycza<sup>38</sup>.

Kolejnym bardzo ważnym etapem kryzysu ukraińskiego była przeprowadzona w krótkim czasie i niemal bez jednego wystrzału inkorporacja Krymu przez Rosję<sup>39</sup>. Ukraińskie oddziały stacjonujące na Krymie (ok. 3,5 tys. żołnierzy) nie stawiały niemal żadnego oporu. Była to bardzo znacząca porażka nowych władz w Kijowie, tym bardziej dotkliwa pod względem prestiżowym, że większość garnizonu ukraińskiego stacjonującego na Krymie przeszła na stronę rosyjską i wybrała służbę w armii rosyjskiej. Rada Najwyższa Republiki Autonomicznej Krymu i Rady Miejskiej Sewastopola, przy zdecydowanym poparciu politycznym i wsparciu militarnym ze strony Rosji, odwołując się do prawa do samostanowienia i woli większości mieszkańców Krymu przyłączenia się do Rosji<sup>40</sup>, doprowadziły w ekspresowym tempie do przyłączenia Krymu do Rosji. W dniu 11 marca 2014 roku ogłoszona została deklaracja niepodległości Republiki Krymu, składającej się z dwóch jednostek, Republiki Autonomicznej

<sup>38</sup> *Kto odpowiada za masakrę na Majdanie z 20 lutego 2014?* Kresy.pl, [www.kresy.pl/publicystyka,analizy?zobacz/kto-odpowiada-za-masakre-na-majdanie-z-20-go-lutego-2014-r-publicujemy-caly-raport-dra-kaczanowskiego#](http://www.kresy.pl/publicystyka,analizy?zobacz/kto-odpowiada-za-masakre-na-majdanie-z-20-go-lutego-2014-r-publicujemy-caly-raport-dra-kaczanowskiego#). Dostęp: 10.11.2014.

<sup>39</sup> Zapowiedzią tych działań była uchwała przyjęta przez Radę Federacji Rosyjskiej, izbę wyższą parlamentu rosyjskiego, w której wyraziła zgodę na wprowadzenie wojsk rosyjskich na obszar Ukrainy celem ochrony mniejszości rosyjskiej. W dniu 25 czerwca 2014 r. na prośbę prezydenta W. Putina, Rada Federacji cofnęła zgodę na wysłanie armii Rosji na Ukrainę.

<sup>40</sup> Na początku 2014 r. Krym zamieszkiwało ok. 1 mln 973. tys. ludności, w tym ok. 62% to Rosjanie, Ukraińcy ok. 24% i Tatarzy krymscy ok. 10%. Po obaleniu prezydenta Janukowycza i ustanowieniu nowego rządu w Kijowie, na Krymie doszło do wybuchu sprzeciwu wobec tych zmian, pojawiły się silne tendencje separatystyczne i wola wyrażana przez większość manifestujących przyłączenia Krymu do Rosji. Protesty na Krymie przeciwko nowym władzom w Kijowie nasiliły się po 23 lutego 2014., kiedy to Rada Najwyższa Ukrainy anulowała ustawę językową, która dawała przywileje językom mniejszości narodowych w regionach Ukrainy o dużych skupiskach tych mniejszości. Na Krymie, który jest niemal w całości rosyjskojęzyczny, potraktowano decyzje Rady Najwyższej jako zamach na autonomię tego regionu. Warto też mieć na uwadze, że Krym należący do Rosji od końca XVIII w. został przekazany Ukrainie w 1954 r. nie w wyniku wielkich procesów historycznych, lecz w konsekwencji decyzji Nikity Chruszczowa, Ukraińca, I sekretarza KC KPZR. Forma przekazania Krymu Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej naruszała prawo ZSRR i obu zainteresowanych republik. T. BOHUN: *Chruszczow a Krym. „Mówią Wieki”*, 2014, nr 4.

Krymu i Sewastopola<sup>41</sup>. W dniu 16 marca 2014 roku na Krymie zostało przeprowadzone referendum w sprawie przyłączenia półwyspu do Rosji, nieuznawane przez Ukrainę. Według komisji wyborczej ds. referendum frekwencja w nim wyniosła 81,36%, a 96,77% głosujących opowiedziało się za zjednoczeniem Krymu z Rosją. Dzień później, nieuznawane przez Ukrainę władze Autonomicznej Republiki Krymu ogłosiły Krym niepodległym państwem oraz zwróciły się do Rosji o przyjęcie w jej skład. Tego samego dnia (17 marca 2014 roku) prezydent Rosji, W. Putin, podpisał dekret o uznaniu Krymu za suwerenne państwo. W dniu 18 marca 2014 roku podpisana została umowa między Rosją a Republiką Krymu i miastem wydzielonym Sewastopol o ich włączeniu do Rosji jako nowych podmiotów federacji. Umowa ta weszła w życie 21 marca 2014 roku. Zarówno deklaracja niepodległości Krymu, jak i następne akty służące inkorporacji Krymu do Rosji nie zostały uznane przez władze Ukrainy i społeczność międzynarodową.

Należy sądzić, że głównym motywem rzeczywistym „błyskawicznej” inkorporacji Krymu do Rosji były obawy grupy rządzącej w Rosji, że nowe władze w Kijowie, wyłonione w wyniku antyrosyjskich protestów, podejmą niekorzystną dla Rosji decyzję w sprawie rosyjskiej bazy w Sewastopolu. Poprzez przejęcie Krymu Rosja chciała obronić swoją strategiczną pozycję na Morzu Czarnym, którą posiada od dwóch stuleci. Patrick J. Buchanan, doradca prezydenta Ronalda Reagana, pisał, że na wsparty przez Stanu Zjednoczone przewrót w Kijowie prezydent W. Putin odpowiedział własnym krymskim kontrprzewrotem<sup>42</sup>.

Prezydent Rosji, Władimir Putin, jak i wielu innych polityków i publicystów rosyjskich inkorporację Krymu do Rosji uzasadniali także odwołując się do przykładu proklamowania niepodległości w 2008 roku przez Kosowo, którą bardzo szybko uznała większość państw Zachodu<sup>43</sup>. Faktem jest, że proces zmiany mapy politycznej Europy poprzez ogłoszenie niepodległości przez jeden z regionów danego kraju, wbrew woli władz centralnych, miał miejsce w roku 1999 i następnych, kiedy to Stany Zjednoczone i wiele innych państw Zachodu zaangażowało się, po kilkumiesięcznych bombardowaniach wybranych celów w Kosowie, Serbii i Czarnogórze, najpierw w podtrzymywanie

<sup>41</sup> W deklaracji powołano się wprost na przypadek Kosowa i wyrok z 22 lipca 2010 r., w którym Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że jednostronna deklaracja niepodległości Kosowa nie narusza prawa międzynarodowego.

<sup>42</sup> P.J. BUCHANAN: *Kim jest Władimir Putin?*, „Przegląd”, 31.03.-6.04.2014, nr 14.

<sup>43</sup> *Orędzie prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina do obu izb parlamentu Rosji* (18 III 2014). „Gazeta Wyborcza”, 22.03.2014; Zob. W. KONARSKI: *Sytuacja na Ukrainie*. Ośrodek Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, [www.oapuw.pl/sytuacja-na-ukrainie-analiza-autorska-14-03-2014](http://www.oapuw.pl/sytuacja-na-ukrainie-analiza-autorska-14-03-2014). Dostęp: 26.03.2014. Były ambasador USA w ZSRR, Jack Matlock, powiedział: „Nie podoba mi się jak to (przejęcie Krymu) zostało dokonane, ale USA i inni członkowie NATO muszą też zrozumieć, że ustanowiliśmy precedens z Kosowem, który dał Rosji pretekst”. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Byly-ambasador-USA-w-ZSRR-Ukrainie-lepiej-będzie-bez-Krymu-3087478.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Byly-ambasador-USA-w-ZSRR-Ukrainie-lepiej-będzie-bez-Krymu-3087478.html). Dostęp: 25.03.2014.



Kosowa jako swojego protektoratu, a następnie w proces uznania jego niepodległości, wbrew stanowisku Serbii<sup>44</sup>.

Kolejna faza kryzysu, a ściślej konfliktu ukraińskiego, rozpoczęła się w kwietniu 2014 roku wraz z wystąpieniami wspieranych przez Rosję separatystów prorosyjskich we wschodnich regionach Ukrainy. W kolejnych tygodniach dochodziło do coraz bardziej intensywnych działań bojowych między armią ukraińską a separatystami, którzy przez władze w Kijowie nazywani byli terrorystami. Przy czym warto zwrócić uwagę, że obalony prezydent W. Janukowycz nie użył wojska przeciwko manifestującym, nie zawsze pokojowo, na Majdanie. Natomiast nowe władze w Kijowie zdecydowały się na użycie wojska przeciwko separatystom, którzy w zdecydowanej większości byli obywatelami Ukrainy<sup>45</sup>. Jednym z wielu paradoksów kryzysu i konfliktu ukraińskiego było, że politycy, którzy doszli do władzy w Kijowie w wyniku zamachu stanu i którzy akceptowali zajmowanie budynków publicznych przez manifestujących na Majdanie, podejmowali decyzje o odbijaniu przez armię ukraińską zajętych przez separatystów gmachów w miastach na wschodzie Ukrainy, nazywając to walką z terrorystami. Nowe władze w Kijowie podjęły decyzję o użyciu armii ukraińskiej wobec tych obywateli Ukrainy, którzy chcieli większej autonomii bądź integracji z Rosją, a nie z UE<sup>46</sup>. Nasuwa się retoryczne pytanie: Czy nie lepszym rozwiązaniem dla wszystkich stron wojny domowej we wschodniej Ukrainie nie byłaby zgoda władz w Kijowie na rozmowy z przedstawicielami separatystów o zakresie autonomii wschodniej części Ukrainy? Chodziło przede wszystkim o region doniecki i ługański, w których tendencje separatystyczne były najsilniejsze. Jednakże po stronie grupy rządzącej w Kijowie przez wiele miesięcy nie było woli politycznej do takich rozmów i pokojowego uregulowania sprawy autonomii wschodniej Ukrainy<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Warto przypomnieć, że rezolucja 1244 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych z czerwca 1999 r., na mocy której tworzono międzynarodową administrację w tej prowincji Serbii, zakładała, że Kosowo pozostanie częścią Serbii. Szerzej zob. M. STOLARCZYK: *Interwencja NATO w Jugosławii i jej implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego (niektóre aspekty)*. W: *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. DOBROWOLSKI, M. STOLARCZYK. Katowice 2000.

<sup>45</sup> Według raportu ONZ, od połowy kwietnia do końca lipca 2014 r. w czasie konfliktu na wschodzie Ukrainy zginęło co najmniej 1129 osób a 3442 zostały ranne. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Wysoka-Komisarz-ONZ-zestrzelenie-samolotu-moze-byc-zbrodnia,wid,16782617.wiadomosc,html](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Wysoka-Komisarz-ONZ-zestrzelenie-samolotu-moze-byc-zbrodnia,wid,16782617.wiadomosc,html). Dostęp: 28.07.2014. Od połowy kwietnia do końca sierpnia 2014 r. w konflikcie na wschodzie Ukrainy zginęło ok. 2600 osób.

<sup>46</sup> W dniu 11 maja 2014 r. w regionach donieckim i ługańskim odbyły się referenda niepodległościowe. Zdaniem organizatorów tego plebiscytu w obwodzie donieckim za niepodległością opowiedziało się prawie 90% uczestników referendum, a w obwodzie ługańskim ponad 96% głosujących. Władze Ukrainy, jak i inne państwa nie uznały wyników tego referendum, uznając je za nielegalne i godzące w integralność terytorialną Ukrainy. Referendum zostało uznane jedynie przez Rosję. Kilka dni po referendum separatystyczne władze obwodu donieckiego i ługańskiego ogłosiły niezależność od Ukrainy i wystąpiły z prośbą do władz Rosji o przyjęcie obu tych regionów w skład Federacji Rosyjskiej.

<sup>47</sup> W opracowaniach publicystycznych w naszym kraju incydentalnie pojawiały się opinie, że oddzielenie się wschodnich obwodów od Ukrainy, z przestarzałym przemysłem ciężkim, nie byłoby dla niej pod względem gospodarczym nieszczęściem. T.A. KIESIELEWSKI: *Rzykowna gra na podział*. „Rzeczpospolita”, 25.02.2014.

Dominowało stanowisko ukierunkowane na militarne zwycięstwo w tym bratobójczym konflikcie. Grupy rządzące Ukrainy traktowały ten konflikt bardziej jako wojnę z Rosją niż ze skrajnie zdeterminowanymi, uzbrojonymi w znacznym stopniu przez Rosję, obywatelami własnego kraju. Natomiast po stronie rosyjskiej deklarowano, mimo wsparcia militarnego udzielanego separatystom i rosnącego zaangażowania nie tylko ochotników (najemników) z Rosji, ale i małych oddziałów armii rosyjskiej, że konflikt na wschodzie Ukrainy jest wewnętrznym kryzysem tego państwa. Do rozejmu między oddziałami prorosyjskich separatystów a armią ukraińską i wspierającymi ją batalionami ochotniczymi udało się doprowadzić dopiero na początku września 2014 roku, w dużym stopniu w wyniku zabiegów dyplomacji Niemiec.

Niezwyczajnie ważnym aspektem kryzysu ukraińskiego były kolejne sankcje, polityczne (np. zawieszenie Rosji jako członka grupy G8)<sup>48</sup> i ekonomiczne, wprowadzane przeciwko Rosji przez państwa Zachodu, za inkorporację Krymu i naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy<sup>49</sup> oraz wspieranie prorosyjskich separatystów we wschodniej Ukrainie. Sankcje te zostały znacznie zaostrzone po zestrzeleniu w dniu 17 lipca 2014 roku przez prorosyjskich separatystów ze wschodniej Ukrainy cywilnego samolotu malezyjskich linii lotniczych, lecącego z Amsterdamu do Kuala Lumpur. W katastrofie zginęło prawie 300 osób, w większości obywateli Holandii. Grupy rządzące w Ukrainie, jak i w Polsce za to zestrzelenie odpowiedzialnością jednoznacznie obarczyły prezydenta Rosji, Władymira Putina<sup>50</sup>. Bardziej wyważone oceny miały miejsce w tym względzie w innych państwach Zachodu, w tym także w Holandii<sup>51</sup> i w Stanach Zjednoczonych<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Polityczna izolacja Rosji przez Zachód, jako kara za zajęcie Krymu, nie była zbyt długa. W dniu 10 czerwca 2014 r. na spotkanie z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem do Petersburga przybyli szefowie dyplomacji Polski i Niemiec, Radosław Sikorski i Frank-Walter Steinmeier. W dniu 6 czerwca 2014 r., w obchodach 70. rocznicy lądowania w Normandii, uczestniczył, obok przywódców wielu państw zachodnich, także prezydent Rosji W. Putin.

<sup>49</sup> Rosja naruszyła m.in. zapisy memorandum podpisanego w grudniu 1994 r. przez przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Rosji, Wielkiej Brytanii i Ukrainy o gwarancjach bezpieczeństwa w związku z przystąpieniem Ukrainy do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądowej. Mocarstwa zobowiązały się do poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, wstrzymania się od użycia siły i groźby jej użycia wobec tego kraju, niepodjęwania działań o charakterze nacisku ekonomicznego na Ukrainę. Zob. A. SZEPTYCKI: *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*. Warszawa 2013, s. 227 i nast.

<sup>50</sup> Świadczyły o tym chociażby tytuły artykułów w gazetach i czasopiśmie. Zob. M. JARKOWIEC: *Putin wypowiedział nam wojnę*. „Wprost”, 27.07.2014, nr 30; A. MICHNIK: *Zbrodnia Putina*. „Gazeta Wyborcza”, 19-20.07.2014.

<sup>51</sup> Gert Jan Hofstede, jeden z czołowych socjologów holenderskich, powiedział: „Holendrzy widzą, że samolot został strącony przez watażków, a nie przez Rosję, która w zdarzenie jest jedynie zamieszana. Rosja do tej sytuacji dopuściła, dostarczyła broń, jednak nasi politycy nie przypisują jej jednostronnej winy”. Zob. wywiad z Gertem Janem Hofsteden. „Polityka”, 30-07-5.08. 2014, nr 31, s. 42.

<sup>52</sup> Amerykańskie źródła wywiadowcze informowały, że nie ma dowodów na bezpośrednie zaangażowanie Rosji w zestrzelenie Boeinga 777. Oceniały one, że samolot został zestrzelony „przez pomyłkę”. Jednocześnie te same źródła podkreślały, że to Rosjanie zbroją separatystów, a wyrzutnia raket, z której zestrzelono samolot, była w posiadaniu separatystów co najmniej

Kryzys ukraiński wpłynął na pogorszenie bezpieczeństwa Polski. Stanowisko to podzielają zarówno przedstawiciele partii rządzących w Polsce<sup>53</sup>, jak i ugrupowań opozycyjnych, a także analitycy spraw międzynarodowych i publicyści. Stanowisko to podziela także, jak wynika z badań sondażowych, większość społeczeństwa polskiego<sup>54</sup>.

Istotne pogorszenie bezpieczeństwa Polski, szczególnie jego wymiaru subiektywnego (poczucia bezpieczeństwa), jest przede wszystkim wynikiem działań polityków ukraińskich, zarówno prezydenta Janukowycza (np. zwleknięcie z rozpoczęciem poważnych rozmów z opozycją), jak i przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych, a przede wszystkim działań podejmowanych przez Prawy Sektor oraz polityki Rosji wobec Ukrainy, w tym głównie aneksja Krymu i wspieranie przez nią prorosyjskich separatystów we wschodniej części Ukrainy (np. poprzez dostawy sprzętu wojskowego, jak i wspieranie ze strony małych, nieoznakowanych oddziałów wojskowych). Jednakże pogorszenie bezpieczeństwa Polski jest także w znacznym stopniu następstwem polityki naszego kraju wobec Ukrainy i Rosji, w tym bezgranicznego i jednostronnego poparcia dla wszystkich działań, nawet tych niezgodnych z prawem wewnętrznym Ukrainy, podejmowanych przez Euromajdan. Politycy polscy uczestniczyli w wielu manifestacjach na Majdanie i popierali także te najbardziej radykalne ugrupowania Majdanu, których członkowie eksponowali zdecydowanie antyrosyjskie postawy i brak woli do kompromisu z prezydentem W. Janukowiczem.

Popierani przez polską klasę polityczną liderzy Majdanu występowali z projektem przyspieszonej integracji Ukrainy z Zachodem w imieniu wszystkich Ukraińców. Nie doceniali skali podziałów występujących w społeczeństwie ukraińskim w sprawie integrowania się z UE czy z Rosją, jak i w innych kwestiach dotyczących podziałów występujących w społeczeństwie ukraińskim. Sądzę, że najpoważniejszym błędem elit politycznych Ukrainy, które przejęły władzę w Kijowie po obaleniu prezydenta W. Janukowycza, było właśnie niedocenianie podziałów występujących wśród Ukraińców i „rewolucyjna niecierpliwość” w przyspieszaniu procesu integrowania Ukrainy z Zachodem. Uważam, że gdyby opozycyjne wobec administracji prezydenta W. Janukowycza elity polityczne Ukrainy podtrzymały dotychczasowy kierunek na ewolucyjny, stopniowe zbliżanie całej Ukrainy do Zachodu, bez radykalizmu i działań zdecydowanie antyrosyjskich (np. decyzja nowych władz o statusie języka rosyjskiego), nie doszłoby do aneksji Krymu przez Rosję i kolejnych faz tego

---

od 14 lipca 2014 r. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,USA-nie-ma-dowodow--na-bezposrednie-zaangazowanie-Rosji-w-katastrofe-boeinga-777,wid,16773045,wiadomosc.html](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,USA-nie-ma-dowodow--na-bezposrednie-zaangazowanie-Rosji-w-katastrofe-boeinga-777,wid,16773045,wiadomosc.html).

Dostęp: 23.07.2014.

<sup>53</sup> Zob. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku. Informacja ministra spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego o zadaniach polskiej polityki zagranicznej, przedstawiona w Sejmie w dniu 8 maja 2014 r.*, [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl). Dostęp: 10.06.2014.

<sup>54</sup> Jak wynika z sondażu przeprowadzonego na początku lipca 2014 r. przez CBOS połowa Polaków uważała, że kryzys na Ukrainie zagraża bezpieczeństwu Polski. Odmienne zdania były dwie piąte ankietowanych. Wprost.pl, [www.wprost.pl\(ar\)455365/Ukraiński-kryzys-zagraza-Polsce-Tak-sadza-Polacy](http://www.wprost.pl(ar)455365/Ukraiński-kryzys-zagraza-Polsce-Tak-sadza-Polacy). Dostęp: 1.08.2014.

kryzysu. Jednym z najważniejszych motywów inkorporacji Krymu do Rosji były obawy grup rządzących Rosji, że nowe władze w Kijowie wypowiedzą umowę podpisaną przez prezydenta W. Janukowycza dotyczącą baz Floty Czarnomorskiej na Krymie. Elity polityczne Majdanu nie przewidziały głównych implikacji zamachu stanu, w tym oderwania Krymu od Ukrainy i działań, jakie podjęli prorosyjscy separatyści we wschodniej Ukrainie, dążący do oderwania wschodnich regionów Ukrainy od tego kraju i przyłączenia ich do Rosji. Liderzy ugrupowań opozycyjnych wobec prezydenta W. Janukowycza nie kierowali się realistyczną oceną sytuacji na Ukrainie, lecz nadmiernie idealistycznymi przesłankami o szybkiej integracji całej Ukrainy z UE. Ukraina nie utraciłaby Krymu, gdyby nie rewolucyjna niecierpliwość Prawego Sektora i innych radykałów Majdanu eksponujących antyrosyjskie hasła.

Kryzys i konflikt ukraiński pogorszyły bezpieczeństwo Polski, ale, paradoksalnie, polityka Polski wobec Ukrainy i Rosji przyczyniła się do tego kryzysu. Polska klasa polityczna oraz polskie media, w znamienitej większości, zdecydowanie i bezkrytycznie popierały wszystkie działania coraz bardziej radykalizującego się Majdanu. Przedstawiciele większości partii politycznych reprezentowanych w polskim parlamencie wielokrotnie udawali się do Kijowa, przemawiali do manifestujących na Majdanie Ukraińców obok przywódców głównych ugrupowań ukraińskich, w tym także nacjonalistycznej i antypolskiej partii *Swoboda*, wprost nawiązującej do symboliki, haseł i programu UPA, której lider Oleh Tiahnybok wzywał na Majdanie do rewolucji i obalenia prezydenta Janukowycza. Polscy politycy przemawiali do manifestujących na Majdanie, zagrzewali ich do oporu przeciwko legalnej władzy i obiecywali Ukraińcom szybkie przystąpienie do UE. Tak szerokie i zdecydowane wsparcie polskiej klasy politycznej, w tym wielu polskich posłów i europosłów, dla opozycji w Kijowie zostało zapewne przez nią odbierane jako zachęta do kolejnych działań niekonstytucyjnych. Politycy żadnego innego państwa nie zaangażowali się tak bezpośrednio, w takiej skali, z taką intensywnością i tak bezkrytycznie, jak politycy polscy, w popieranie „ukraińskiej rewolucji”. Można było odnieść wrażenie, że dla wielu polskich polityków i dziennikarzy był to swego rodzaju substytut „kolejnej wyprawy na Kijów” prowadzonej nie w imię „miłości do Ukrainy i Ukraińców”, ale przede wszystkim w imię „przyłożenia Rosji”. Celem tej polityki było wyrugowanie wpływów rosyjskich na Ukrainie i skonfliktowanie tego kraju z Rosją. Była to także daleko idąca ingerencja polskich polityków, posłów i europosłów oraz byłych premierów Polski, Jerzego Buzka i Jarosława Kaczyńskiego, w wewnętrzne sprawy Ukrainy. Należy jednak zaznaczyć, że w tym samym czasie, kiedy wielu polskich polityków angażowało się w jednostronne i bezkrytyczne wspieranie Majdanu, minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski oraz polska dyplomacja podejmowały działania zmierzające do kompromisowego rozwiązania kryzysu ukraińskiego, chociaż bez angażowania w ten proces Rosji. Apogeum tych wysiłków było doprowadzenie przez ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego (Polski, Niemiec i Francji) do podpisania, w obecności przedstawiciela Rosji, w dniu 21 lutego 2014 roku porozumienia między prezydentem Janukowyczem a liderami głównych ukraińskich partii opozycyjnych. Jednakże po aneksji

Krymu przez Rosję dyplomacja polska znacznie zastrzyła swoje stanowisko wobec Rosji. Polska należała do tej grupy państw, które domagały się nałożenia na Rosję jak najbardziej dotkliwych dla niej sankcji.

Zaskakiwał brak wyobraźni polskiej klasy politycznej, większości polskich analityków oraz większości polskiego środowiska dziennikarskiego w kwestii odpowiedzi na pytanie, jakie mogą być konsekwencje realizacji coraz bardziej radykalnych postulatów Majdanu? Polskie elity polityczne i intelektualne, wśród których dominowało przekonanie, iż najlepiej z wszystkich państw UE i NATO rozumieją i znają specyfikę państw obszaru WNP, szczególnie zaś realiów Ukrainy i Rosji, nie dostrzegały, z nielicznymi wyjątkami<sup>55</sup>, do chwili inkorporacji Krymu do Rosji i rozpoczęcia działań we wschodniej Ukrainie przez prorosyjskich separatystów, głębokich podziałów występujących wśród obywateli Ukrainy. W pełni akceptowały występowanie liderów Majdanu w imieniu całego społeczeństwa ukraińskiego, mimo że znaczna część tego społeczeństwa nie zgadzała się z ich programem (np. antyrosyjskością, szybką integracją z UE, członkostwem Ukrainy w NATO). Politycy polscy nie dostrzegali, że radykalizacja nastrojów protestujących i reakcja władz, w tym używanie policji do spacyfikowania protestujących na Majdanie, mogą doprowadzić do konfliktu wykraczającego poza Kijów czy wręcz do wojny domowej w Ukrainie, której konsekwencją może być podział Ukrainy. Politycy naszego kraju zamiast zachęcać opozycję ukraińską do przemian ewolucyjnych w Ukrainie, zdecydowanie opowiedzieli się za „rewolucyjnym przyspieszeniem”, nie zdając sobie sprawy, jakie negatywne może mieć to konsekwencje nie tylko dla Ukrainy, ale także dla Polski oraz dla sytuacji międzynarodowej w Europie i w skali globalnej. Jak już wspomniano, Polska zdecydowanie poparła i zaakceptowała bez zastrzeżeń formalnoprawnych przeprowadzony w lutym 2014 roku zamach stanu w Ukrainie<sup>56</sup>. Szkoda zatem, pisał Stanisław Bieleń, że strona polska nie przekonała Ukraińców do narodowej zgody i kompromisu, który mógłby – jak w Polsce po 1989 roku – przynieść stopniową delegitymizację starego reżimu, nie wywołując popłochu w rosyjskojęzycznej części Ukrainy i gwałtownej reakcji Kremla<sup>57</sup>.

Działania podejmowane przez większość polskich polityków w kolejnych miesiącach protestów na Majdanie wynikały nie tyle z dążenia do ustabilizowania sytuacji w Ukrainie, poprawy poziomu życia społeczeństwa tego kraju oraz przebudowy systemu politycznego i ekonomicznego naszego wschodniego sąsiada, ale przede wszystkim z przekonania, że jest to dogodny

<sup>55</sup> Do nielicznych artykułów prasowych i czasopism, których autorzy wskazywali na występujące na Ukrainie podziały oraz konsekwencje ich niedostrzegania należy zaliczyć: P. JENDROSZCZYK: *Ukraina rozdarta na pół*, „Rzeczpospolita”, 3.12.2013; K. PIŁAWSKI: *Polska mania wielkości*, „Przegląd”, 9-15.12.2013; K. MORAWIECKI: *Uchronić Ukrainę przed wojną domową*, „Rzeczpospolita”, 17.02.2014.

<sup>56</sup> Jan Widacki pisał, że politycy naszego kraju niekonstytucyjne odwołanie prezydenta Janukowycza uznali bez zastrzeżeń, bo było pośrednio wymierzone w Rosję. Takie samo prawo uznania niekonstytucyjnego referendum ws. niepodległości Krymu ma Rosja. Z uzasadnieniem identycznym, bo jest dla niej korzystne. J. WIDACKI: *Umierać za Sewastopol?*, „Przegląd”, 10-16.03.2014, nr 11.

<sup>57</sup> S. BIELEŃ: *Pod wieloma względami Ukraina...*

moment, by osłabić czy nawet wyeliminować wpływy Rosji w Ukrainie i ostatecznie wygrać rywalizację z Rosją o ten kraj. W Polsce dominowało stanowisko, do chwili aneksji Krymu przez Rosję, że do rozwiązania kryzysu na Ukrainie nie należy dopuszczać Rosji. Widziano potrzebę zwołania w tej sprawie międzynarodowej konferencji, lecz bez udziału Rosji<sup>58</sup>. Mimo tak daleko idących powiązań natury historycznej, cywilizacyjno-kulturowych, ekonomicznych oraz powiązań związanych z geopolitycznym usytuowaniem Rosji i Ukrainy<sup>59</sup>, po stronie polskiej brak było woli politycznej i realistycznego myślenia, oprócz nielicznych badaczy spraw międzynarodowych<sup>60</sup>, do uznania uzasadnionych interesów rosyjskich w Ukrainie. Takie stanowisko nie wynikało z obiektywnej i realistycznej oceny sytuacji w Ukrainie<sup>61</sup>. Było ono zdeterminowane przede wszystkim dominującą wśród polskich elit politycznych i opiniotwórczych rusofobią czy wręcz antyrosyjską histerią dominującą w polskich mediach w okresie kryzysu ukraińskiego. W tym samym czasie wielu zwolenników miała teza, że Ukraina jest polem interesów USA<sup>62</sup>. Dla grup rządzących w Rosji zaangażowanie Polski, Stanów Zjednoczonych i innych państw w poparcie dla „Euromajdanu” było kolejnym etapem realizowanej w okresie pozimnowojennym przez Stany Zjednoczone i Zachód polityki „okrążania Rosji” i ograniczania jej wpływów na obszarze byłego Związku Radzieckiego, a ściślej na obszarze WNP (obszar byłego Związku Radzieckiego bez państw nadbałtyckich)<sup>63</sup>. Byli kanclerze RFN, Helmut Schmidt i Gerhard Schröder,

<sup>58</sup> Jednym z przedstawicieli tego stanowiska był Adam Michnik, który pisał, że „pomysł międzynarodowej konferencji w sprawie Ukrainy z udziałem Rosji wydają się naiwne – choć bywa to naiwność szlachetna i politycznie niebezpieczna. Nie można lekkomyślnie wpuszczać lisa do kurnika”. A. MICHNIK: *Jest jeszcze inna Rosja*. „Gazeta Wyborcza”, 26.02.2014; M. CZECH: *Co Europa i USA mogą zrobić dla Ukrainy*. „Gazeta Wyborcza”, 11.02.2014.

<sup>59</sup> Szerzej zob. A. SZEPTYCKI: *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności...*

<sup>60</sup> Stanisław Bieleń, jeden z czołowych polskich badaczy polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej oraz państw obszaru WNP, akcentował, że pod względem historycznym na Zakaukaziu lub na Ukrainie Rosja ma interesy bardziej żywotne niż USA czy państwa Europy Zachodniej. W świetle takiej wiedzy państwa angażujące się na Wschodzie, w konfrontacji z Rosją, skazane są na porażkę. S. BIELEŃ: *Pod wieloma względami...*

<sup>61</sup> Stanisław Bieleń pisał w 2010 r., wskazując na wzmocnienie swojej pozycji przez naszych głównych sąsiadów, którzy stali się „głównymi rozgrywającymi” – Niemcy w UE, a Rosja na obszarze WNP, że „bez przyzwolenia Niemiec nie można prowadzić jakiegokolwiek sensownej polityki w ramach Unii Europejskiej, zaś bez uwzględnienia interesów Rosji trudno cokolwiek osiągnąć tak na Wschodzie, jak i na Zachodzie”. S. BIELEŃ: *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm czy pluralizm geopolityczny? W: Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*. Red. S. BIELEŃ. Warszawa 2010, s. 269.

<sup>62</sup> Były doradca prezydenta Busha, seniora, S.F. Cohen pisał w roku 2006, że rzeczywiście, a nie deklarowana polityka USA wobec Rosji i obszaru poradzieckiego w okresie pozimnowojennym charakteryzuje się odmową uznania, że Rosja ma jakiegokolwiek uzasadnione interesy poza własnym terytorium (np. Ukraina, Białoruś, Gruzja), a USA traktują i mogą traktować Ukrainę jako element „strefy bezpieczeństwa USA”. S.F. COHEN: *The New American Cold War*. „The Nation”, 21 June 2006, [www.thenation.com/article/new-american-cold-war](http://www.thenation.com/article/new-american-cold-war). Dostęp: 29.12.2013; *Putiniowi Krym nie wystarczy*. Wywiad z dr. Przemysławem Żurawskim vel Grajewskim. „Opcja na prawo” 2/135, s. 149.

<sup>63</sup> Stephen F. Cohen pisał kilka lat temu, że jedną z cech charakterystycznych polityki zagranicznej USA w okresie pozimnowojennym jest stopniowe okrążanie Rosji m.in. poprzez poszerzanie NATO na wschód. S.F. COHEN: *The New American Cold War...*

wyrażali zrozumienie dla decyzji Rosji w sprawie aneksji Krymu i obarczyli UE współodpowiedzialnością za konflikt krymski. W ich ocenie Unia niepotrzebnie postawiła Ukrainę przed alternatywą: albo umowa stowarzyszeniowa, albo unia celna z Rosją. Nie wzięto pod uwagę podziałów występujących na Ukrainie. Skrytykowali też nakładane przez Zachód na Rosję sankcje<sup>64</sup>.

### **Najważniejsze implikacje kryzysu ukraińskiego dla bezpieczeństwa Polski**

W czasie pisanego tego artykułu (sierpień 2014) kryzys ukraiński nie został zakończony. Chociażby tylko z tego względu rzeczą niemożliwą jest trafne rozpoznanie wszystkich jego następstw dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, w tym dla bezpieczeństwa Ukrainy, Rosji, Polski i innych państw naszego subregionu, dla relacji rosyjsko-ukraińskich, polsko-ukraińskich i polsko-rosyjskich, dla funkcjonowania NATO i UE oraz dla bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie Europy i bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze globalnym. Niektóre z jego implikacji uwidocznia się zapewne dopiero w dłuższym okresie i będą mieć różny stopień zbieżności z formułowanymi obecnie prognoząmi. Łatwiej niż długookresowe implikacje wskazać jest bezpośrednie, najważniejsze zdaniem Autora, następstwa kryzysu ukraińskiego dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski.

### ***Wzrost poczucia zagrożenia ze strony Rosji***

W całym okresie pozimnowojennym, w kolejnych fazach (etapach) stosunków polsko-rosyjskich, Rosja w polityce bezpieczeństwa Polski postrzegana była jako główne zagrożenie<sup>65</sup>. Kolejne grupy rządzące RP, szczególnie od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w., traktowały Rosję, nie tyle w sferze deklaratywnej, co w motywach rzeczywistych i konkretnych działaniach, jako największe zagrożenie dla naszego kraju i potencjalnego agresora<sup>66</sup>. Wynikało to m.in. z przekonania, że imperializm rosyjski jest ponadczasowy i nigdy nie pogodzi się z suwerennością Polski. Nawiązywano tym samym do klasyki polskiej myśli geopolitycznej, w której dominowało stanowisko, że główne zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski pochodzą ze strony Rosji. Szukanie geopolitycznych możliwości kształtowania regionalnego porządku w Europie Środkowo-Wschodniej w opozycji do Rosji (np. wyrastająca z teorii „dwóch wrogów” koncepcja Międzymorza), było i jest jednym

<sup>64</sup> L. FIX, A. GAWRICH: *Niemiecka polityka zagraniczna a rewolucja na Ukrainie*. „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 46 ; *Putins Vergehen ist verstandlich*. „Die Zeit”, 26.03.2014; J. TRENNER: „Die Russland-Versteher”- Niemcy rozumiejący Rosję. „Dialog” 2014, nr 107.

<sup>65</sup> Szerzej zob. M. STOLARCZYK: *Rosja w polityce zagranicznej Polski w okresie pozimnowojennym (aspekty polityczne)*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 11. Red. J. IWANEK, M. STOLARCZYK. Katowice 2013.

<sup>66</sup> Zob. R. ZIĘBA: *Czy Polska ma wystarczające gwarancje bezpieczeństwa narodowego*. W: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, A. MIRSKA. Warszawa 2009.

z głównych wątków polskiej myśli geopolitycznej od początku XX wieku<sup>67</sup>. W postrzeganiu Rosji przez polskie elity polityczne i opiniotwórcze w całym okresie pozimnowojennym wyraźnie dawał znać o sobie klasyczny determinizm geopolityczny i strach przed Rosją oraz związane z tym konfrontacyjne podejście wobec Rosji. Przy tym w latach dziewięćdziesiątych XX w., mimo trwającego w Rosji kryzysu gospodarczego i malejącej roli Rosji w stosunkach międzynarodowych, eksponowano po stronie polskiej przede wszystkim zagrożenie militarne ze strony Rosji, co miało sprzyjać, w przekonaniu wielu polskich polityków i przedstawicieli mediów, szybszemu członkostwu Polski w NATO. Natomiast w pierwszej dekadzie XXI w. eksponowane było przez polskie elity polityczne i opiniotwórcze przede wszystkim zagrożenie energetyczne ze strony Rosji (nadmierne uzależnienie polskiej gospodarki od importu ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji) czy szerzej, geoeconomiczną aktywność Rosji zarówno na obszarze WNP, jak i w Polsce, w naszym subregionie oraz w Europie Zachodniej<sup>68</sup>.

Duży wpływ na podtrzymywanie i wzmacnianie u znacznej części społeczeństwa polskiego poczucia zagrożenia ze strony Rosji miały niektóre polskie ugrupowania polityczne, na czele z PiS i wspierające je środowiska dziennikarskie i eksperckie, które z polityki „nieprzejednania wobec Rosji” uczyniły jeden z najważniejszych elementów swojej tożsamości politycznej, a zarazem jeden z najważniejszych środków mobilizowania swojego elektoratu wyborczego. Było to tym łatwiejsze, że dominujące wśród większości społeczeństwa polskiego postawy antyrosyjskie są jednym z głównych elementów kultury strategicznej Polaków, będącej efektem tragicznych doświadczeń kolejnych pokoleń Polaków w relacjach z carską Rosją i z ZSRR. Dla większości polskiej klasy politycznej, partii i ugrupowań prawicowo-nacjonalistycznych oraz związanych z nimi środowisk dziennikarskich i akademickich, eksponowanie zagrożenia ze strony Rosji, wzmacnianie w społeczeństwie polskim postrzegania Rosji jako głównego przeciwnika i wroga o ponadczasowym charakterze, posługiwanie się demagogią w tym zakresie, stało się jednym z głównych sposobów działania w przestrzeni publicznej i pozyskiwania społecznego poparcia<sup>69</sup>. Zarysowana powyżej tendencja została zdecydowanie wzmocniona po katastrofie lotniczej polskiego prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem (10 kwietnia 2010 roku), w której zginęło 96 osób, w tym prezydent Lech Kaczyński i jego małżonka. Katastrofa smoleńska, a szczególnie zróżnicowanie stanowisk co do jej przyczyn, wzmocniły podziały w społeczeństwie polskim i postawy niechęci czy wręcz wrogości wobec Rosji. Znaczna część polskiej klasy politycznej i polskiego

<sup>67</sup> Istotą polskiej myśli geopolitycznej jest trwała refleksja na temat pozycji państwa polskiego w zmieniającym się układzie sił na arenie międzynarodowej, w tym głównie z udziałem Rosji na Wschodzie i Niemiec na Zachodzie. S. BIELEŃ, A. SKRZYPEK: *Wstęp*. W: *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*. Red. S. BIELEŃ, A. SKRZYPEK. Warszawa 2012, s. 8.

<sup>68</sup> Zob. M. RAŚ: *Polskie refleksy rosyjskiej geoeconomiki*. W: *Geopolityka w stosunkach międzynarodowych*....s. 190 i nast.

<sup>69</sup> Szerzej zob. M. STOLARCZYK: *Prawicowy populizm w Polsce jako jedna z barier na drodze do poprawy stosunków polsko-rosyjskich*. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2011, nr 4 (VIII).



społeczeństwa nie była w stanie, bądź nie chciała, zaakceptować wersji niezamierzonej przez nikogo katastrofy lotniczej (wypadku lotniczego), jako przyczyny śmierci polskiego prezydenta i osób mu towarzyszących, której powody, nieprzestrzeganie odpowiednich procedur, były zarówno po polskiej, jak i po rosyjskiej stronie<sup>70</sup>. Z upływem czasu coraz większym uznaniem w naszym kraju cieszyło się stanowisko, w myśl którego przyczyną katastrofy był zamach dokonany na polskiej delegacji udającej się na obchody poświęcone 70. rocznicy zbrodni katyńskiej, przez władze i służby specjalne Rosji<sup>71</sup>.

Po katastrofie smoleńskiej sprawy związane z charakterem polskiej polityki wobec Rosji i stosunki polsko-rosyjskie stały się jednym z najważniejszych obszarów walki politycznej w naszym kraju. Stosunki polsko-rosyjskie stały się jednym z najważniejszych obszarów w trwającej od wielu lat polskiej „zimnej wojnie domowej”. Dla wielu polityków i dziennikarzy konserwatywnej prawicy, głównym kryterium polskiego patriotyzmu był prezentowany stopień antyrosyjskości. Ci sami politycy, publicyści i analitycy prezentowali stanowisko, nie zawsze jednoznacznie sprecyzowane, z którego można było wnioskować, że Polska ma prawo czy wręcz obowiązek zachowywać się wrogo wobec Rosji, ale Rosja nie powinna zachowywać się nieprzychylnie wobec Polski, mimo prowadzonej przez Polskę polityki antyrosyjskiej<sup>72</sup>. Ta sama „logika Kalego” dominowała także wówczas, kiedy Polska domagała się jak najdalej idących sankcji wobec Rosji za aneksję Krymu i wspieranie prorosyjskich separatystów, ale nie do zaakceptowania było to, że Rosja w odwecie może zastosować sankcje także wobec Polski. Podwójne standardy dawały znać o sobie szczególnie u tych polityków polskich (np. Aleksandra Kwaśniewskiego, Włodzimierza Cimoszewicza), którzy po aneksji Krymu przez Rosję eksponowali stanowisko, że nie wolno dopuścić, by w XXI w. dochodziło do łamania prawa międzynarodowego<sup>73</sup>. Ci sami politycy należeli, wraz z Leszkiem Millerem, premierem ówczesnego polskiego rządu, do głównych decydentów, którzy podjęli w marcu 2003 roku decyzję o udziale Polski w agresji na Irak, u boku Stanów Zjednoczonych<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Zobacz tekst opublikowanego 29 lipca 2011 r. raportu polskiej komisji Jerzego Millera, [www.cdn.gazeta.pl/bi.gazeta.pl/pub/raport/RaportKoncowyTu-154M.pdf](http://www.cdn.gazeta.pl/bi.gazeta.pl/pub/raport/RaportKoncowyTu-154M.pdf). Dostęp: 18.11.2011.

<sup>71</sup> Z sondażu przeprowadzonego przez TNS OBOP pod koniec marca 2011 r. wynikało, że tylko 8% respondentów za główną przyczynę katastrofy smoleńskiej uznawało zamach. Natomiast z badań przeprowadzonych na początku lutego 2013 r. przez CBOS 33% ankietowanych uznało, że przyczyną katastrofy polskiego prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem był zamach. Zob. A. KUBLIK: *Zamach Smoleński?* „Gazeta Wyborcza”, 2-3.03.2013.

<sup>72</sup> Politycy rosyjscy niekiedy stawiali pytanie: Dlaczego Rosja ma okazywać dobrą wolę wobec Polski, kraju, który zachowuje się wobec Rosji jak nieprzyjaciół? Zob. Wywiad z Siergiejem Markowem, doradcą prezydenta Rosji W. Putina. „Europa” dodatek do „Dziennik. Polska – Europa – Świat”, 17.02.2007.

<sup>73</sup> *Trzeba bić na alarm. Rozmowa z Aleksandrem Kwaśniewskim, byłym prezydentem RP.* „Gazeta Wyborcza”, 3.03.2014; *Bezprawia nie wolno legalizować. Wywiad z senatorem Włodzimierzem Cimoszewiczem.* „Rzeczpospolita”, 18.03.2014; *Unia robi wiele, by nic nie robić. Wywiad z senatorem Włodzimierzem Cimoszewiczem.* „Gazeta Wyborcza”, 22-23.03.2014.

<sup>74</sup> Szerzej zob. M. STOLARCZYK: *Kontrowersje wokół militarnego zaangażowania Polski w Iraku.* „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2005, T. 1.

Poczucie zagrożenia ze strony Rosji znacznie w Polsce wzrosło po inkorporacji przez Rosję Krymu<sup>75</sup>. Nie należały do odosobnionych głosy o zagrożeniu wybuchu poważnego konfliktu zbrojnego czy nawet wybuchu trzeciej wojny światowej. Często też używana była argumentacja, że po zajęciu Krymu Rosja zajmie najpierw wschodnią Ukrainę, a następnie podbije zbrojnie cały ten kraj. W dalszej kolejności Rosja uderzy na państwa bałtyckie (Litwę, Łotwę i Estonię), a kolejnym etapem ekspansji Rosji będzie Polska<sup>76</sup>. Dominowały emocje nad racjonalną, obiektywną, czy nawet tylko zdroworozsądkową, analizą rzeczywistości. W mediach dominowała antyrosyjska histeria wojenna i głosy zachęcające do zdecydowanego wystąpienia przeciwko Rosji<sup>77</sup>. Harmonizowały z tym wypowiedzi premiera rządu polskiego. Donald Tusk, w jednej z wypowiedzi na początku kwietnia 2014 roku stwierdził, że zagrożenie wojenne może się pojawić w każdej chwili, chociaż nie sądzi, by Polska w najbliższym czasie miała jej doświadczyć<sup>78</sup>. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, pisał na początku sierpnia 2014 roku, że grozi nam regularna wojna na dużą skalę<sup>79</sup>. Znaczna część analityków spraw międzynarodowych eksponowała stanowisko, by stanowczo odrzucić jako z gruntu błędne, a społecznie nadzwyczaj szkodliwe dla tworzenia bezpieczeństwa narodowego, tzw. przewidywania o braku zagrożeń militarnych Polski w bliższej czy dalszej perspektywie<sup>80</sup>. Wojenna retoryka i wzmacnianie poczucia zagrożenia ze strony Rosji miały m.in. na celu konsolidowanie

<sup>75</sup> Z sondażu przeprowadzonym przez CBOS w dniach 3-9 kwietnia 2014 r. wynika, że 47% ankietowanych mieszkańców naszego kraju uważało, że w kontekście wydarzeń na Ukrainie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski. Wzrósł odsetek badanych przekonanych, że zagrożenie to ma charakter militarny, wiąże się z możliwością ataku na terytorium Polski przez inne państwo (wzrost z 7% w grudniu 2013 r. do 29% w kwietniu 2014 r.). 45% ankietowanych widziało zagrożenie w sferze gospodarczej. W pytaniu: „Których państw Polska powinna najbardziej się obawiać?” na Rosję wskazało 80% ankietowanych, na Niemcy (7%), Ukrainę (4%). Zob. *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*. Komunikat z badań CBOS. Oprac. K. KOWALCZYK. Warszawa 2014, nr 48, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_048\\_PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_PDF). Dostęp: 10.08.2014.

<sup>76</sup> Była to argumentacja używana swego czasu przez prezydenta Polski, Lecha Kaczyńskiego. W sierpniu 2008 r., po konflikcie rosyjsko-gruzińskim, eksponował on stanowisko, że Rosja zajmie najpierw Gruzję, następnie Ukrainę i państwa nadbałtyckie, a w dalszej kolejności także Polskę.

<sup>77</sup> Ambasador Rosji w Polsce Aleksander Aleksiejew powiedział w związku z tym na antenie TVP Info, że od dłuższego czasu mamy do czynienia z antyrosyjską kampanią w polskich mediach oraz wrogością większości polskich sił politycznych. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ambasador-Rosji-mamy-do-czynienia-z-wrogoscia-polskich-sil-politycznych,wid,1648916,wiadomosc.html](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ambasador-Rosji-mamy-do-czynienia-z-wrogoscia-polskich-sil-politycznych,wid,1648916,wiadomosc.html). Dostęp: 21.03.2014.

<sup>78</sup> *Premier: wojna na razie nam nie grozi*. „Rzeczpospolita”, 7.04.2014. Należy jednak zaznaczyć, że premier D. Tusk, odnosząc się do głosów, by z Rosją postępować ostro, podkreślał, by nie namawiano go na wojnę i by nie oczekiwano, że Polska będzie kogokolwiek do wojny namawiała. *Nie możemy pozwolić na akceptację aneksji Krymu*. Interia.pl, [www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/news-tusk-nie-mozemy-pozwolic-na-akceptacje-aneksji-krymu,nld,1359305](http://www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/news-tusk-nie-mozemy-pozwolic-na-akceptacje-aneksji-krymu,nld,1359305). Dostęp: 18.03.2014.

<sup>79</sup> S. KOZIEJ: *Pod presją Rosji*. „Rzeczpospolita”, 7.08.2014. Kilka dni później ten sam polityk mówił, że nie wyobraża sobie III wojny światowej. *Rozmowa z gen. Stanisławem Koziejem, szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego*. „Gazeta Wyborcza”, 16-17.08.2014.

<sup>80</sup> *Wpływ kryzysu na Ukrainie na bezpieczeństwo RP*. Obrona-narodowa.pl, [www.obrona-narodowa.pl](http://www.obrona-narodowa.pl), [www.obrona-narodowa.pl/artykuly/display/wplyw-krzyzysu-na-ukrainie-na-bezpieczenstwo-rp](http://www.obrona-narodowa.pl/artykuly/display/wplyw-krzyzysu-na-ukrainie-na-bezpieczenstwo-rp). Dostęp: 7.07.2014.

społeczeństwa wokół władzy. Na dalszy plan zeszyły problemy wewnętrzne Polski i brak poważniejszych efektów w ich rozwiązywaniu przez rząd<sup>81</sup>. Nieliczne były wypowiedzi, jak np. Romana Kuźniara, doradcy prezydenta Bronisława Komorowskiego ds. międzynarodowych, który wskazywał na ograniczoną naturę konfliktu ukraińskiego i podkreślał, że nie było żadnych powodów aby sądzić, że Rosja zechce stworzyć zagrożenie militarne dla Polski i innych państw Europy Środkowej, dla państw NATO<sup>82</sup>. Myślenie, że Rosja dokona napaści zbrojnej na Polskę wyrastało nie z chłodnej analizy rzeczywistości, ale z wpływu zaszłości historycznych na bieżącą ocenę relacji polsko-rosyjskich oraz z nadużywania przez polskich polityków i polskie media kryzysu ukraińskiego do wzmocnienia w polskim społeczeństwie przekonania, iż Rosja była, jest i będzie głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski.

Wielu polskich polityków i komentatorów z rozczarowaniem przyjęło politykę Stanów Zjednoczonych oraz innych państw NATO i UE, których przedstawiciele oświadczaali, że z powodu aneksji Krymu przez Rosję czy nawet aneksji wschodniej Ukrainy przez Rosję, nie rozpatrują wariantu użycia siły zbrojnej wobec Rosji<sup>83</sup>. W polskiej publicystyce pojawiały się nawet zupełnie nieodpowiedzialne głosy, by NATO przyjęło deklarację, że lotnictwo sojuszu przejmie kontrolę nad ukraińską przestrzenią powietrzną<sup>84</sup>. Realizacja takiego projektu byłaby bardzo poważnym krokiem do konfrontacji militarnej NATO z Rosją. Jednakże w tym samym czasie nie było woli politycznej grup rządzących państw zachodnich i przyzwolenia społeczeństw państw Zachodu dla „umierania za Krym” czy „umierania za Ukrainę”. W tym miejscu warto postawić pytanie: Jakie byłyby konsekwencje dla Polski konfliktu zbrojnego Stanów Zjednoczonych i NATO z Rosją, państwem, które ma drugie co do wielkości zasoby broni jądrowej? Czy w takim konflikcie spłonęłaby „tylko” Ukraina, czy też ten sam los podzieliłyby inne państwa frontowe, w tym Polska?

Wielu polskich polityków, analityków i dziennikarzy formułowało w kontekście sytuacji w Ukrainie opinie o początku nowej zimnej wojny Rosji z Zachodem, co oznaczało, że ci, którzy formułowali takie oceny, nie rozumieli, w przeciwieństwie chociażby do prezydenta USA Baracka Obamy<sup>85</sup>, istoty

<sup>81</sup> Ujawniona przez tygodnik „Wprost” tzw. afery podsłuchowa, która mogła się zakończyć upadkiem rządu premiera D. Tuska, nie pociągnęła za sobą takich implikacji m.in. z tego względu, że premier Tusk argumentował w Sejmie, że za nagraniami mogą stać rosyjskie służby, co nie miało potwierdzenia w rzeczywistości.

<sup>82</sup> R. KUŹNIAR: *Wprowadzenie*. „Rocznik Strategiczny 2013/2014”. Warszawa 2014, T. 19, s. 11-12.

<sup>83</sup> W przemówieniu wygłoszonym 26 marca 2014 r. w Brukseli, prezydent Stanów Zjednoczonych, B. Obama oświadczył, że Ukraina nie jest członkiem NATO, po części ze względu na historię jej bliskich i skomplikowanych relacji z Rosją. „Nie będziemy stosować środków militarnych, by zmusić Rosję do opuszczenia Krymu bądź powstrzymać ją przed eskalacją działań”. *Przemówienie prezydenta Obamy do europejskiej młodzieży*, 26.03.2014. Salon24.pl, [www.giz3.salon24.pl/577036,prezydent-obama-w-brukseli-26-marca-2014,5](http://www.giz3.salon24.pl/577036,prezydent-obama-w-brukseli-26-marca-2014,5). Dostęp: 6.04.2014.

<sup>84</sup> M. CZECH: *F-16 nad stepem szerokim*. „Gazeta Wyborcza”, 5-6.07.2014.

<sup>85</sup> W przemówieniu wygłoszonym 26 marca 2014 r. w Brukseli, prezydent B. Obama stwierdził m.in. że z powodu aneksji Krymu przez Rosję Stany Zjednoczone nie zamierzają rozpoczynać kolejnej zimnej wojny, bowiem „inaczej niż Związek Radziecki, Rosja nie stoi na czele bloku

zimnej wojny. Wydaje się, że bardziej trafne były te opinie, w których eksponowano stanowisko, że aneksja Krymu przez Rosję wynika nie tyle z siły Rosji, co z jej słabości<sup>86</sup>. Inkorporacja Krymu do Rosji miała ukryć przed Rosjanami utratę przez Rosję na rzecz Zachodu pozostałej części Ukrainy, a przede wszystkim jej części zachodniej<sup>87</sup>. Po inkorporacji Krymu do Rosji nastroje antyrosyjskie i prozachodnie w zachodniej części Ukrainy zostały znacznie wzmocnione. Grupy rządzące Rosji miały świadomość, że na tym etapie rywalizacji z Zachodem o całą Ukrainę, rywalizację tę przegrały, przynajmniej jeśli chodzi o Ukrainę Zachodnią. Również Zachód, na tym etapie rywalizacji o Ukrainę, po aneksji Krymu i ujawnieniu się silnych tendencji separatystycznych we wschodniej Ukrainie, nie może powiedzieć, że jest stroną zwycięską w tej rywalizacji. Jednocześnie słuszne były obawy, którym wyraz dawano w Polsce, jak i w innych państwach, że kryzys ukraiński, w doprowadzeniu do którego swój udział miał zarówno Zachód, jak i Rosja, może wymknąć się spod kontroli i, że zdecydowanie łatwiej było go wywołać niż zakończyć.

Wbrew dominującej w Polsce opinii, na początku kryzysu ukraińskiego, że powinien on zostać rozwiązany bez udziału Rosji, w praktyce szybko się okazało, że takie stanowisko było zupełnie oderwane od rzeczywistości. Po raz kolejny okazało się, chociaż jest to bardzo trudne do zaakceptowania przez wielu „ekspertów” polityki wschodniej Polski, że żadnych poważnych spraw na obszarze WNP nie da się rozwiązać bez udziału Rosji, ale także bez udziału Stanów Zjednoczonych i UE.

Postępującemu w okresie pozimnowojennym wśród Polaków wzrostowi poczucia zagrożenia „ze Wschodu” towarzyszył wzrost postaw antyrosyjskich i postrzegania Rosji jako kraju nieprzyjawnego wobec Polski<sup>88</sup>. Był on wynikiem nie tyle zwiększania się faktycznych zagrożeń ze strony Rosji wobec Polski, ale przede wszystkim wynikiem kształtowania poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa polskiego przez pryzmat wyobrażeń i świadomości stanu bezpieczeństwa decydentów polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz środowisk dziennikarskich oraz ich programowej antyrosyjskości. Wzrostowi

---

państw i nie forsuje globalnej ideologii”. *Przemówienie prezydenta Obamy do europejskiej młodzieży...*

<sup>86</sup> Zob. M. MIGALSKI: *Zbędne wydatki na armie...*

<sup>87</sup> „Rocznik Strategiczny 2013/2014”. Warszawa 2014, T. 19, s. 30.

<sup>88</sup> Z badań przeprowadzonych w kolejnych latach w Polsce, na pytanie, których państw Polska powinna się najbardziej obawiać w maju 1992 r. na Rosję wskazało 45% ankietowanych, we wrześniu 2004 r. – 44%, a w listopadzie 2005 r. – 67% badanych. Zob. A. FAŁKOWSKI, A. POPKO: *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*. Warszawa 2006, s. 93. Z badań CBOS przeprowadzonych na początku stycznia 2012 r. wynikało, że sympatie do Rosjan deklarowało 34% ankietowanych, 27% deklarowało obojętność, niechęć 33%, a 6% udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Zob. *Stosunek Polaków do innych narodów*. W: *Komunikat z badań*. „Biuletyn Specjalny” 2012, nr 22. Natomiast z badań przeprowadzonych pod koniec 2012 r. wynikało, że aż 71% Polaków uważało, że Rosja jest krajem Polsce nieprzyjawnym. Zob. *Polska – Rosja. Diagnoza społeczna 2013. Raport opinii publicznej w Polsce i Rosji*. Warszawa 2013, s. 28. Dla porównania, z badań sondażowych przeprowadzonych w Polsce na początku 2014 r. wynikało, że 34% ankietowanych deklarowało sympatię do Ukraińców. *Polak, Ukraińiec dwa bratanki*. „Wprost”, 2.03.2014, nr 9, s. 6.

poczucia zagrożenia militarnego ze strony Rosji w kontekście kryzysu ukraińskiego 2013/2014 towarzyszył dalszy wzrost postaw negatywnych Polaków wobec Rosji i jej prezydenta, którego w polskiej propagandzie często porównywano do Adolfa Hitlera. Można było odnieść wrażenie, że niemal każdy polski dziennikarz za punkt honoru postawił sobie prowadzenie własnej wojny propagandowej z Rosją i jej prezydentem<sup>89</sup>, co niekiedy przybierało wręcz humorystyczny wymiar<sup>90</sup>. Jak już zostało to wspomniane, ich poparcie dla europejskich aspiracji Ukraińców manifestujących na Majdanie wynikało nie ze zrozumienia interesów Ukrainy czy wielkiej sympatii dla narodu ukraińskiego, ale przede wszystkim z nieukrywanej niechęci, wrogości czy wręcz nienawiści do Rosji<sup>91</sup>. Kolejne wydarzenia w Ukrainie były traktowane jako swoisty pojedynek rozgrywany z Rosją, o czym najlepiej świadczyły tytuły artykułów i komentarzy<sup>92</sup>. Ukraina traktowana była jako prowincja, o którą Polska walczy z Rosją<sup>93</sup>. Stanisław Bieleń słusznie zwracał uwagę na fakt, że zarówno media, jak i politycy posługiwali się retoryką skrajnie emocjonalną i negatywnie wartościującą, będącą rezultatem syndromu myślenia grupowego, skupiającego uwagę na „agresji Moskwy”, w oderwaniu od kontekstu i wydarzeń poprzedzających. Nikt nie chce słyszeć o przyczynach i początkach całego procesu, niemal wszyscy natomiast koncentrują uwagę na skutkach, które zresztą nie do końca znamy<sup>94</sup>.

Z przeprowadzonych w dniach od 17 marca do 5 czerwca 2014 roku przez ośrodek Pew Research Center badań sondażowych w 44 państwach pięciu kontynentów okazało się, że zdecydowana większość obywateli Polski (81%), Niemiec (79%), Włoch (74%), Hiszpanii (74%), Francji (73%) i Wielkiej Brytanii (63%) ma negatywne zdanie o Rosji. Przy czym we wszystkich tych krajach, z wyjątkiem Francji, negatywne opinie wzrosły w ciągu roku dwucyfrowo, np. w USA o 29 punkty proc., w Polsce – o 27 punktów proc., w Wielkiej Brytanii o 24 punkty proc. i o 23 punkty proc. w Hiszpanii<sup>95</sup>. W sondażu „Polityki” przeprowadzonym pod koniec kwietnia 2014 roku na pytanie: „Czy w przypadku inwazji armii rosyjskiej na Ukrainę NATO powinno

<sup>89</sup> Bronisław Łagowski pisał: „Już od paru lat przybysze z zagranicy poznający kraj za pośrednictwem mediów odnoszą wrażenie, że Polska jest w stanie niewypowiedzianej wojny z Rosją. Rzesza rzekomych badaczy z licznych ośrodków do spraw wschodnich wygłasza ciągle te same głodne kawałki i podżega do wrogości”. B. ŁAGOWSKI: *Gorączka ukraińska*. „Przegląd”, 10-16.09.2014, nr 11, s. 14.

<sup>90</sup> Po nałożeniu w sierpniu 2014 r. przez Rosję embarga na import do Rosji polskich owoców, jako odwet Rosji na wcześniej nałożone na nią przez UE i inne państwa sankcje, w polskich mediach prowadzona była kampania pod hasłem: „Postaw się Putinowi, jedz jabłko”.

<sup>91</sup> Krzysztof Piławski trafnie zauważył, że „Nasz pozytywny stosunek do Ukrainy jest pochodną negatywnego stosunku do Rosji. Występujemy jako adwokat Ukrainy, bo jesteśmy prokuratorem Rosji”. K. PIŁAWSKI: *Racja Ukrainy*. „Przegląd” 25.11.-1.12.2013, nr 48.

<sup>92</sup> T. BIELECKI: *Wyrwać Ukrainę*. „Gazeta Wyborcza”, 26.11.2013; A. TALAGA: *Wysączyć Rosję ze Wschodu*. „Rzeczpospolita”, 30.11.-1.12.2014.

<sup>93</sup> B. ŁAGOWSKI: *Strachy na Lachy*. „Przegląd”, 2701-2.02. 2014, nr 5.

<sup>94</sup> S. BIELEŃ: *Pod wieloma względami...*

<sup>95</sup> *Sondaż Pew: świat coraz bardziej negatywnie postrzega Rosję*. Wp.pl, www.wiadomości.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Pew-swiat-coraz-bardziej-negatywnie-postrzega-Rosje,wid,16749978,wiadomosc.html?ticaid=113122. Dostęp: 12.07.2014.

odpowiedzieć zbrojnie?”, 45,4% ankietowanych Polaków odpowiedziało – tak, 41,9% – nie, a odpowiedzi nie wiem udzieliło 12,7%<sup>96</sup>. W tym samym sondażu za przynależnością Krymu do Rosji opowiedziało się 14,4% ankietowanych, przeciwnych temu było 74,4% badanych, a 12,2% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „nie wiem”. Za nałożeniem sankcji gospodarczych na Rosję opowiedziało się 53,8% ankietowanych, przeciwko nakładaniu sankcji na Rosję było 37,2% ankietowanych, a 9% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „nie wiem”<sup>97</sup>. Dla porównania z badań sondażowych przeprowadzonych na początku maja 2014 roku w Niemczech wynikało, iż 71% Niemców obawiało się, że konflikt na Ukrainie może doprowadzić do wybuchu wojny. W przypadku zagarnięcia przez Rosję dalszych części Ukrainy, poza Krymem, tylko 2% uczestników sondażu opowiadało się za sięgnięciem po środki wojskowe, 33% poparło zaostrezenie sankcji ekonomicznych wobec agresora, 39% Niemców uważało, że władze powinny nadal stawiać na negocjacje z Rosją, a 22% było zdania, że UE w ogóle nie powinna mieszać się w ten konflikt<sup>98</sup>.

### ***Wzrost dążeń do wzmocnienia własnego potencjału obronnego Polski***

Tradycyjnie w dążeniu państw do wzmacniania własnego bezpieczeństwa wyodrębnia się dwie grupy stosowanych w tym zakresie środków. Pierwsza to przedsięwzięcia jednostronne (unilateralne), w tym przede wszystkim wzmacnianie własnego potencjału obronnego. Druga to wzmacnianie bezpieczeństwa poprzez współpracę z innymi państwami (środki multilateralne), w tym przede wszystkim poprzez zawieranie sojuszy i współpracę w ramach zobowiązań sojuszniczych.

Stałym elementem polityki bezpieczeństwa Polski realizowanej przez kolejne grupy rządzące III RP było dążenie do wzmacniania własnego potencjału obronnego. Jednakże w ostatnich latach, w myśleniu głównych decydentów polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa o sposobach utrzymania i wzmacniania bezpieczeństwa narodowego bardziej, niż w okresie wcześniejszym, akcentowano rozwój własnych zdolności obronnych, które będą jednocześnie komponentem NATO, jak i UE. Przykładem może być lansowana przez prezydenta Polski, Bronisława Komorowskiego, koncepcja budowy narodowej tarczy antyrakietowej i przeciwlotniczej, rozbudowy marynarki wojennej oraz reformy dowództwa i szkolnictwa wojskowego. W *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012-2016* znalazł się zapis, że dla zapewnienia bezpieczeństwa Polski kluczowe znaczenie ma utrzymanie i rozwój własnych zdolności obronnych, które powinny być postrzegane jako wkład Polski w bezpieczeństwo Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> *Polacy o Ukrainie. Sondaż*. „Polityka” 2014, nr 19, 7-13.05.2014.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *Sondaż: 71% Niemców boi się wybuchu wojny*. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-71-proc-Niemcow-boi-sie-wybuchu-wojny,wid,16592793,wiadomosc.html?ticaid=112b36](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-71-proc-Niemcow-boi-sie-wybuchu-wojny,wid,16592793,wiadomosc.html?ticaid=112b36). Dostęp: 10.05.2014.

<sup>99</sup> *Zob. Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016* przyjęte przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. Warszawa 2012, s. 14.

Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, w swoim exposé wygłoszonym w Sejmie w marcu 2013 roku stwierdził m.in. iż historia uczy, że Polska o bezpieczeństwo, także w wymiarze wojskowym, zadbać musi przede wszystkim sama, że należy ono w największym stopniu od naszego własnego potencjału obronnego<sup>100</sup>.

W czasie kryzysu ukraińskiego znacznie została zintensyfikowana dyskusja w naszym kraju o potrzebie wzmacniania własnego potencjału obronnego<sup>101</sup>. Wzmocnione zostało myślenie o bezpieczeństwie Polski w tradycyjnym, militarnym jego rozumieniu (militaryzacja myślenia o bezpieczeństwie Polski). Co ważniejsze znacznie wzrosło poparcie społeczeństwa polskiego dla zwiększenia wydatków na obronę. Dla wielu obywateli naszego kraju zasadna była argumentacja: Rosja się zbroi, my też powinniśmy<sup>102</sup>. Polska wydaje na obronę 1,95% PKB. Pojawiały się głosy o potrzebie podniesienia tego wskaźnika do 2% PKB czy nawet do 2,2-2,5% PKB<sup>103</sup>. Polska zamierza wydać w najbliższych dziewięciu latach 130 mld PLN na uzbrojenie armii. W roku 2014 budżet MON wynosił ok. 32 mld PLN. Z tego na modernizację polskiej armii ma zostać wydanych 8,17 mld PLN, w tym 3,5 mld PLN na 14 programów strategicznych (np. program obrony przeciwlotniczej, rozwijanie programu przeciwpancernej *Spike*, program śmigłowców bojowych)<sup>104</sup>. W roku 2014 ma zostać rozstrzygnięty przetarg na baterie antyrakiet, które Polska chce kupić we własnym zakresie i za własne pieniądze (kilkanaście miliardów dolarów), żeby wzmocnić obronność kraju niezależnie od tarczy antyrakietowej, która ma zostać zamontowana w Polsce w 2018 roku i niezależnie od NATO. Najpoważniejszym kandydatem do wygrania tego przetargu jest amerykański koncern Raytheon, produkujący antyrakiety *Patriot* oraz konsorcjum amerykańsko-niemiecko-włoskie MEADS. Trwa także dyskusja dotycząca postulatów zakupu dla polskiej marynarki wojennej trzech okrętów podwodnych.

Cytowany już George Friedman argumentował w wywiadzie udzielonym pod koniec 2012 roku, iż Stany Zjednoczone wiedzą, że są kraje, którym nie zdążą pomóc, jeśli np. Rosja zaatakuje. Gdyby doszło do zaatakowania Polski przez Rosję, to zdaniem G. Friedmana Polska musi być zdolna do 6-miesięcznej samodzielnej obrony. Tyle bowiem zajmą przygotowania USA do walki w obronie Polski, jeżeli Stany Zjednoczone do takiej walki się w ogóle włączą. Polska musi mieć silną armię, zdolną do takiej 6-miesięcznej obrony. Zdaniem

<sup>100</sup> *Exposé ministra spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego wygłoszone w Sejmie w dniu 20 marca 2013 roku*, [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl). Dostęp: 18.08.2014.

<sup>101</sup> Najdalej idącym postulatem zgłoszonym w tej dyskusji, zupełnie oderwanym od rzeczywistości, była propozycja budowy przez Polskę własnych sił odstraszania jądrowego. K. RAK: *O naturze wojny ruskiej*, „Rzeczpospolita”, 23-24.08.2014.

<sup>102</sup> A. TALAGA: *Rosja się zbroi, my też powinniśmy*, „Rzeczpospolita”, 2-3.11.2013.

<sup>103</sup> A. TALAGA: *Warto wydawać na wojsko*, „Gazeta Wyborcza”, 5.04.2014. W tym samym czasie wydatki na służbę zdrowia wynosiły ok. 4,5% PKB, a wydatki na szkolnictwo wyższe niecałe 0,8% PKB.

<sup>104</sup> P. WRÓŃSKI: *Wojsko na zakupach*, „Gazeta Wyborcza”, 27.12.2013; A. LUBOWSKI: *Jak się bronić*, „Gazeta Wyborcza”, 24.06.2014; P. WRÓŃSKI: *Śmigłowiec na rosyjskie fobie*, „Gazeta Wyborcza”, 17.07.2014.

Friedmana szansą na to jest zakup sprzętu wojskowego przez Polskę w USA<sup>105</sup>. W kontekście ofert składanych Polsce przez koncerny zbrojeniowe Stanów Zjednoczonych i innych państw zasadne były głosy, by jak najbardziej efektywnie wykorzystać środki, które będą przeznaczone w Polsce na obronę w najbliższej dekadzie, kierując się zasadą, by nie tylko zmodernizować polską armię, ale także dać gospodarce naszego kraju impuls rozwojowy poprzez rozbudowę własnego przemysłu obronnego i rozwój rodzimej myśli technologicznej.

W kontekście trwającej w Polsce dyskusji o zwiększeniu wydatków na obronę pojawiały się też opinie, że nie warto zwiększać nakładów na obronę, bo i tak polska armia nie obroni nas przed ewentualnym, chociaż mało prawdopodobnym, atakiem rosyjskim, ze względu na olbrzymią asymetrię na korzyść Rosji w potencjałach wojskowych Polski i Rosji (Polska wydaje rocznie na armię osiem razy mniej niż Rosja). Zdaniem zwolenników tej tezy kryzys ukraiński wykorzystywany jest przez lobby wojskowe w naszym kraju, podobnie jak w wielu innych państwach, do przekonania społeczeństwa do tego, by zamiast inwestować w zdrowie, infrastrukturę, kulturę i edukację, akceptowane było zwiększanie nakładów na zbrojenia. Zwolennicy tej tezy jednocześnie akcentowali, że należy natomiast budować siły obrony terytorialnej poprzez uzbrojenie obywateli (karabin w każdym domu), które by pełniły główną rolę odstraszania potencjalnego agresora<sup>106</sup>.

### ***Wzmocnienie spójności NATO i wzrost zaangażowania w bezpieczeństwo Polski i naszego subregionu***

Stałym elementem polityki bezpieczeństwa Polski po uzyskaniu członkostwa w NATO w 1999 roku było traktowanie tego sojuszu jako głównego, zewnętrznego gwaranta bezpieczeństwa naszego kraju. Kolejni decydenci polskiej polityki bezpieczeństwa postrzegali NATO jako najważniejszy wielostronny instrument polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze polityczno-wojskowym. Jednakże w kolejnych latach, od chwili przystąpienia Polski do NATO, znacznie zmniejszył się stopień zaufania Polaków do wywiązywania się przez sojusz, jako całość, z gwarancji sojuszniczych w sytuacji, gdyby Polska stała się przedmiotem agresji ze strony jakiegoś państwa<sup>107</sup>. Zazwyczaj myślano i mówiono, że bezpieczeństwo Polski

<sup>105</sup> *Ameryka wraca do domu*. Wywiad z George'em Friedmanem. „Polityka”, 29.10-6.11.2012, nr 44. Zob. P. WRÓŃSKI: *USA: Chcecie być bezpieczni, kupcie nasze rakiety*. „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2014.

<sup>106</sup> Zob. M. MIGALSKI: *Zbędne wydatki na armię*. „Rzeczpospolita”, 12.03.2014.

<sup>107</sup> Z sondażu przeprowadzonego przez German Marshall Fund w drugiej połowie 2012 r. wynikało, że tylko 45% ankietowanych Polaków uznało, że NATO jest kluczowe dla bezpieczeństwa Polski (spadek o 6 pkt. proc. w stosunku do 2011 r. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/sondaz;gmf;polacy;nie;lubia;usa;obamy;rosji,177,0,1158321.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/sondaz;gmf;polacy;nie;lubia;usa;obamy;rosji,177,0,1158321.html). Dostęp: 15.08.2014.

Z badań przeprowadzonych przez CBOS w dniach 6-12 lutego 2014 r. 51% ankietowanych uważało, że przynależność do NATO zapewnia naszemu krajowi pokój i bezpieczeństwo, ale blisko jedna trzecia (30%) była zdania, że zwiększa ona możliwość uwikłania Polski w konflikt



może być zagrożone przez agresję ze strony Rosji. Argumentacja zagrożenia militarnego ze strony Rosji została wzmocniona w okresie kryzysu ukraińskiego.

Zmniejszenie zaufania w społeczeństwie polskim do gwarancji ze strony NATO związane było m.in. z kolejnymi rozszerzeniami Sojuszu i powiązaną z tym malejącą jego spójnością, modyfikacją funkcji i zadań NATO (obok tradycyjnej funkcji obronnej realizacja misji typu *out of area*), małą efektywnością misji organizacji w Afganistanie (ISAF) i problemami związanymi z jej zakończeniem w 2014 roku, sporami występującymi w relacjach transatlantycznych na tle głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz sposobami i środkami ich ograniczania czy neutralizowania, Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) rozwijaną przez UE, polityką Stanów Zjednoczonych jako przywódcy NATO<sup>108</sup>. Polska dyplomacja odegrała istotną rolę, by w strategii NATO z 2010 roku wyeksponować podstawową funkcję sojuszu, którym jest kolektywna obrona i harmonijnie ją łączyć z misjami ekspedycyjnymi NATO realizowanymi poza obszarem państw członkowskich<sup>109</sup>.

Kryzys ukraiński wpłynął na zwiększenie spójności NATO, na jego wewnętrzną konsolidację. Wzmocnił argumenty przemawiające za jego przydatnością i zasadnością dalszego funkcjonowania<sup>110</sup>. Tradycyjnie bowiem zagrożenie zewnętrzne i wyraźnie określony przeciwnik powodowały konsolidację sojuszy zarówno dwu-, jak i wielostronnych. Nie brak było opinii, że Rosja po aneksji Krymu, niechęć reanimowała, po okresie zastoju, NATO, a jednym z tego przejawów może być zaproszenie nowych państw z Bałkanów oraz Szwecji i Finlandii, gdyby państwa te podjęły taką decyzję, do członkostwa w NATO<sup>111</sup>. Jednakże jednym z najważniejszych bezpośrednich następstw

---

zbrojny. Pozostali ankietowani udzielili odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Warto nadmienić, że największe poparcie polskiego społeczeństwa dla członkostwa Polski w NATO, od chwili wstąpienia Polski do NATO, odnotowano w kwietniu 2002 r., kiedy to 73% ankietowanych popierało członkostwo Polski w tej organizacji.

Z tych samych badań przeprowadzonych w lutym 2014 r. wynikało, że większość Polaków (62%) popierało przynależność Polski do NATO, jedna czwarta (26%) miała do członkostwa naszego kraju w tej organizacji stosunek obojętny, a tylko nieliczni (4%) byli mu przeciwni. Połowa badanych (50%) postrzegała członkostwo Polski w NATO jako gwarancję niepodległości naszego kraju, a co czwarty respondent (26%) dostrzegał w tym nową formę podporządkowania obcemu mocarstwu. Zob. *15 lat członkostwa Polski w NATO*. CBOS 2014, nr 32, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_032\\_14.PDF/](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_032_14.PDF/). Dostęp: 10.08.2014.

<sup>108</sup> Szerzej zob. J. KIWERSKA: *Rozchodzenie się dwóch światów? Stany Zjednoczone i relacje transatlantyczne 1989-2012*. Poznań 2013.

<sup>109</sup> *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie*. „Rocznik Strategiczny 2010/2011”. Warszawa 2011, s. 23-34.

<sup>110</sup> Pojawiały się nawet pytania, że ponieważ NATO w swoim obecnym kształcie nie jest w stanie stawić czoła jakimkolwiek wyzwaniom, to czy w tych okolicznościach jego rozwiązanie nie wydaje się logicznym wyjściem? Zob. W. LAQUEUR: *Obama i kłopoty z NATO*. „Rzeczpospolita”, 28-29.06.2014.

<sup>111</sup> J. PAWLICKI: *Drugie życie NATO*. „Newsweek”, 31.03.-6.04. 2014, nr 14; A. BILSKI: *Putin wskrzesza NATO*. „Gazeta Wyborcza”, 18.04.2014; J. BIELECKI: *Rosja Putina niechęć reanimowała NATO*. „Gazeta Wyborcza”, 24.04.2014; P. WRÓŃSKI: *Putin obudził nam NATO*. „Gazeta Wyborcza”, 23.04.2014.

kryzysu ukraińskiego dla NATO jest wzrost zainteresowania Stanów Zjednoczonych kwestiami bezpieczeństwa europejskiego, ponowne wzmocnienie zaangażowania militarnego Stanów Zjednoczonych w Europie<sup>112</sup> oraz wzrost zaangażowania państw członkowskich NATO w przesunięcie części infrastruktury sojuszu w region Europy Środkowej.

Kryzys ukraiński wpłynął na wzrost poparcia polskiego społeczeństwa dla członkostwa Polski w NATO<sup>113</sup>. Stosunkowo dużym poparciem społecznym cieszyły się też dążenia polskich władz zmierzające do wzmocnienia obecności militarnej tego sojuszu w naszym kraju<sup>114</sup>. Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, powiedział na początku kwietnia 2014 roku, że cieszyłby się, gdyby w Polsce zostały rozmieszczone dwie ciężkie brygady pancerne armii Stanów Zjednoczonych (ok. 10 tys. żołnierzy). Jednakże starania Polski o umieszczenie stałych baz NATO w Polsce spotkały się z dużą powściągliwością w tym zakresie zarówno ze strony Stanów Zjednoczonych, jak i innych państw członkowskich NATO. Po stronie tych państw pojawiały się argumenty zarówno natury politycznej (obawy, by nadmiernie nie drażnić Rosji)<sup>115</sup>, jak i o charakterze ekonomicznym (duże koszty takiego przedsięwzięcia dla podatnika amerykańskiego). Do tego dochodziły wcześniejsze zobowiązania NATO, zapisane w porozumieniu NATO-Rosja z 27 maja 1997 roku, w którym państwa członkowskie NATO zobowiązywały się do nierozmieszczania broni jądrowej i znaczących sił wojskowych w nowych państwach członkowskich<sup>116</sup>. Przedstawiciele rządu polskiego uważali, w przeciwieństwie do rządów wielu innych państw członkowskich NATO, że porozumienie to już nie obowiązuje, bo Rosja tę umowę złamała<sup>117</sup>.

Z poparciem państw członkowskich NATO spotkały się zabiegi polskiej dyplomacji o rozmieszczenie w naszym kraju infrastruktury NATO, w tym zwiększania liczby żołnierzy NATO ćwiczących w Polsce, w tym przede

<sup>112</sup> J. KIWERSKA: *Rosja, miej się na baczności. Ameryka wraca!* „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2014, nr 164.

<sup>113</sup> Z badań sondażowych przeprowadzonych przez CBOS w pierwszej dekadzie kwietnia 2014 r. wynikało, że 81% ankietowanych, wzrost o 10 punktów procentowych w stosunku do lutego 2014 r., popiera przynależność Polski do NATO. Przeciwnych członkostwu Polski w NATO było 5%, a 10% stwierdziło, że jest to im obojętne. Zob. *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*. Komunikat z badań CBOS....

<sup>114</sup> Z badań przeprowadzonych na początku kwietnia 2014 r. wynikało, że 43% badanych opowiadało się za wyraźniejszą, ale czasową obecnością NATO w Polsce. Natomiast 21% ankietowanych chciałoby, aby większy kontyngent sił zbrojnych NATO znalazł się w Polsce na stałe. Jedna czwarta Polaków (25%) była przeciwna zwiększaniu liczby żołnierzy NATO w Polsce. Zob. *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*. Komunikat z badań CBOS....

<sup>115</sup> Z badań sondażowych przeprowadzonych w Niemczech w połowie 2014 r. wynikało, że trzy czwarte Niemców (74%) nie chce stałych baz NATO na terytorium Polski i państw bałtyckich. Za takim rozwiązaniem opowiedziało się jedynie 18% ankietowanych. Rp.pl, [www.rp.pl/artykul/1120787.html](http://www.rp.pl/artykul/1120787.html). Dostęp: 18.08.2014.

<sup>116</sup> *Akt Stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa pomiędzy Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego i Federacją Rosyjską* (Paryż, 27 V 1997 r.). W: *Prawo w stosunkach międzynarodowych*....

<sup>117</sup> *Rosja dzieli Sojusz*. Wywiad z ministrem obrony narodowej Polski, Tomaszem Siemoniakiem. „Rzeczpospolita”, 21.08.2014.

wszystkim rotacyjnej obecności wojsk amerykańskich w Polsce, zwiększenie częstotliwości tych ćwiczeń, budowę magazynów sprzętu na wypadek konieczności przerzucenia wojsk NATO do Polski oraz systematyczną aktualizację planów ewentualnościowych<sup>118</sup>. Należy postawić pytanie: w jakim stopniu wzmocnienie zaangażowania NATO w naszym subregionie wpłynie na decyzję władz Rosji o zwiększeniu własnego potencjału militarnego? Czy związane z tym przyspieszenie wyścigu zbrojeń zwiększy bezpieczeństwo Polski?

W kontekście dyskusji o potrzebie zwiększenia obecności NATO w Polsce i w naszym subregionie, pojawiały się także pytania: czy w sytuacji ewentualnej napaści zbrojnej na Polskę lub inne państwa naszego subregionu, NATO, jako całość, jest wiarygodnym sojuszem i wszystkie państwa sojuszu wywiążą się ze zobowiązań sojuszniczych zapisanych w art. 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego*? Czy w gronie 28 państw członkowskich, znajdujących się w różnych regionach Europy, jak i poza nią, związanymi z tym historycznymi i geopolitycznymi różnicami w uwrażliwieniu na poszczególne kwestie z zakresu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, możliwe będzie wywiązanie się wszystkich państw sojuszu ze zobowiązań sojuszniczych w „godzinie próby”? Pojawiały się poważne wątpliwości co do wiarygodności wyegzekwowania art. 5 na terytorium wszystkich państw członkowskich<sup>119</sup>, chociażby w kontekście różnic pojawiających się między Stanami Zjednoczonymi i państwami członkowskimi UE odnośnie do rodzaju i zakresu sankcji, jakie należy nałożyć na Rosję po inkorporacji Krymu. Warto w tym miejscu przypomnieć, że art. 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego*, będący podstawą formalnoprawną funkcjonowania NATO, zawiera zapisy mówiące o gradacji (stopniowości) w wywiązywaniu się poszczególnych państw członkowskich tego sojuszu ze zobowiązań sojuszniczych, a nie o natychmiastowym (automatycznym) przychodzeniu sobie sojuszników z pomocą militarną w sytuacji zagrożenia jednego lub kilku z nich. W artykule tym zapisano, że w sytuacji napaści zbrojnej na jakiekolwiek państwo członkowskie NATO, każda ze stron traktatu udzieli pomocy stronie czy stronom napadniętym, „podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej”<sup>120</sup>.

George Friedman, szef ośrodka analitycznego Stratfor, wspieranego finansowo przez amerykański rząd, mówił w jednym z wywiadów, że NATO

<sup>118</sup> *Chcemy NATO na stałe w Polsce*. Rozmowa z ministrem obrony narodowej Polski, Tomaszem Siemoniakiem. „Gazeta Wyborcza”, 28.04.2014; T. SIEMONIAK: *Mam nadzieję na początek znaczącej obecności sił NATO w Polsce*. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Tomasz-Siemoniak-mam-nadzieje-na-poczatek-znaczej-obecnosci-sil-NATO-w-Polsce,wid,16806941,wiadomosc.html?ticaid=1133bd](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Tomasz-Siemoniak-mam-nadzieje-na-poczatek-znaczej-obecnosci-sil-NATO-w-Polsce,wid,16806941,wiadomosc.html?ticaid=1133bd). Dostęp: 9.08.2014.

<sup>119</sup> M. ZABOROWSKI: *Kryzys ukraiński to tragedia, ale nie dla NATO*. Wp.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Szef-PISM-kryzys-ukrainski-to-tragedia-ale-nie-dla-NATO,wid,16773262,wiadomosc.html?ticaid=1132225](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Szef-PISM-kryzys-ukrainski-to-tragedia-ale-nie-dla-NATO,wid,16773262,wiadomosc.html?ticaid=1132225). Dostęp: 23.07.2014; M. MAGIEROWSKI: *W klatce z niedźwiedziem. Czy NATO nas obroni przed Rosją? Niewątpliwie może. Ale czy zechce?* „Rzeczpospolita”, 22-23.03.2014.

<sup>120</sup> *Traktat Północnoatlantycki*. W: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*. Oprac. S. BIELEŃ. Warszawa 2004, s. 340.

praktycznie nie istnieje. „To sojusz wojskowy bez wojska. Zapisy art. 5, przewidującego pomoc państwu członkowskiemu na wypadek ataku, pozostają na papierze. Wiele krajów w czasie kryzysu zaczęło swoje armie powoli likwidować”<sup>121</sup>. Trudno podzielić w całości to stanowisko, jednakże faktem było, że tylko nieliczne państwa członkowskie NATO wydawały na obronę zalecany przez NATO pułap 2% swojego PKB<sup>122</sup>. Jednakże to nie wielkość PKB przeznaczanego na obronę rozstrzyga o wiarygodności danego sojuszu, ale wola polityczna grup rządzących państw członkowskich do wywiązywania się z przyjętych zobowiązań oraz stopień poparcia społeczeństw tych państw dla takich działań.

### ***Zacieśnienie dwustronnej współpracy polsko-amerykańskiej w zakresie bezpieczeństwa militarnego***

Stałym elementem polityki bezpieczeństwa Polski w okresie pozimnowojennym, szczególnie po wejściu Polski do NATO, realizowanym jednakże z różną intensywnością w poszczególnych latach, było dążenie do zacieśniania dwustronnych relacji ze Stanami Zjednoczonymi, zwiększania obecności wojskowej USA w Polsce oraz do podniesienia stosunków z tym supermocarstwem do rangi partnerstwa strategicznego<sup>123</sup> czy nawet do zawarcia z USA sojuszu dwustronnego. Po stronie amerykańskiej Polska nie była postrzegana w kategoriach strategicznego partnera USA.

W czasie kryzysu ukraińskiego w polityce bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski zdecydowanie wzrosła rola NATO i Stanów Zjednoczonych w stosunku chociażby do roli wyznaczanej w tym samym czasie Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) Unii Europejskiej. Kwestią kluczową było przekonanie polskiej klasy politycznej, że w sytuacji ewentualnego zagrożenia Polski pochodzącego z zewnątrz, utożsamianego z agresją ze strony Rosji, na realną pomoc wojskową możemy liczyć nie tyle ze strony całego NATO, co przede wszystkim ze strony Stanów Zjednoczonych. W polskich elitach politycznych i intelektualnych dominowała postawa niemal nieograniczonego zaufania do amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa.

W ostatnich latach, jeszcze przed kryzysem ukraińskim, doszło do znacznego zacieśnienia dwustronnej współpracy polsko-amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Do najbardziej znaczących tego przejawów należy zaliczyć: podpisanie w dniu 20 sierpnia 2008 roku umowy polsko-amerykańskiej zakładającej instalację w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej<sup>124</sup>; polsko-amerykańską umowę podpisaną 11 grudnia 2009 roku,

---

<sup>121</sup> *Pokerowy blef czekisty*. Rozmowa z George'em Friedmanem. „Gazeta Wyborcza”, 31.05.-1.06.2014.

<sup>122</sup> Dla przykładu Litwa czy Łotwa wydają na obronę 1% swojego PKB.

<sup>123</sup> Zob. *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego w Sejmie w dniu 13 lutego 2009 roku*. [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl). Dostęp: 14.02.2009.

<sup>124</sup> W dniu 17 września 2009 r. administracja prezydenta B. Obamy powiadomiła Polskę o rezygnacji z projektu budowy wersji tarczy proponowanej przez administrację G.W. Busha.

dotyczącą statusu wojsk amerykańskich w Polsce; rotacyjne rozmieszczanie w Polsce począwszy od roku 2010 amerykańskich baterii *Patriot*, bez pocisków; stacjonowanie od końca 2012 roku w Łasku oddziału żołnierzy USA. W połowie 2014 roku stacjonowało w Polsce 12 amerykańskich samolotów F-16 z obsługą i 150 spadochroniarzy.

W czasie kryzysu ukraińskiego przedstawiciele władz polskich zabiegali o większą obecność militarną Stanów Zjednoczonych w naszym kraju. Natomiast przedstawiciele administracji amerykańskiej deklarowali wolę zacieśnienia stosunków dwustronnych polsko-amerykańskich w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. poprzez wzmocnienie wschodniej flanki NATO, w tym głównie poprzez rozmieszczenie większej ilości sprzętu dla szybszego reagowania w czasie kryzysu oraz częstsze ćwiczenia i manewry wojsk amerykańskich w Polsce<sup>125</sup>. Na Bałtyku amerykańskie okręty miały zacząć regularnie patrolować wybrzeża Polski, Litwy, Łotwy i Estonii, a na Morzu Czarnym wybrzeża Rumunii i Bułgarii. Prezydent B. Obama, jak i przedstawiciele jego administracji podkreślali, że Stany Zjednoczone uznają bezpieczeństwo Europy Środkowej za kamień węgielny swojego bezpieczeństwa. Jak pisała Jadwiga Kiwerska, po raz pierwszy od dłuższego czasu Polska poczuła, że znajduje się w orbicie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa<sup>126</sup>. W czasie wizyty prezydenta B. Obamy w Polsce na początku czerwca 2014 roku, prezydent Stanów Zjednoczonych zapewniał, że Stany Zjednoczone dotrzymają gwarancji wynikających z art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego* oraz oświadczył, że w sytuacji bezpośredniego zagrożenia naszego kraju „Polska nigdy nie będzie już samotna”<sup>127</sup>. Należy jednak podkreślić, że mimo kryzysu ukraińskiego administracja B. Obamy nie zdecydowała się na zbyt duże zaangażowanie swoich oddziałów w Polsce i w innych państwach wschodniej flanki NATO. Edward Lucas pisał w tym kontekście, że aktywność amerykańska w kwestii zwiększenia bezpieczeństwa sojuszników europejskich ma głównie deklaratorywny charakter. „Ameryka udaje, że nas obroni, Europa udaje, że jej wierzy”<sup>128</sup>. Wydaje się, że póki co kryzys ukraiński nie zmienił w sposób zasadniczy dokonanego kilka lat temu przekierowania uwagi amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w stronę Azji.

Na szczycie NATO w Newport w Walii (4-5 września 2014 roku) nie zdecydowano, by rozmieścić na wschodniej flance sojuszu stałych bojowych związków taktycznych, czego domagały się Polska i państwa nadbałtyckie. Większość państw członkowskich NATO, w tym Stany Zjednoczone i Niemcy, nie chciały łamać porozumienia z Rosją z maja 1997 roku oraz chciały uniknąć

---

Prezydent Obama zapowiedział budowę nowej wersji tarczy antyrakietowej, której elementy, lądowa baza rakiet SM-3, mają zostać zainstalowane w Polsce, w Redzikowie w roku 2018.

<sup>125</sup> B. OBAMA: *Polska nigdy nie będzie już samotna*. „Gazeta Wyborcza”, 5.06.2014.

<sup>126</sup> J. KIWERSKA: *Amerykański „pivot” ku Europie – jako efekt wydarzeń na Ukrainie?* „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 19.03.2014, nr 161., s. 4.

<sup>127</sup> B. OBAMA: *Polska nigdy nie będzie już samotna...*

<sup>128</sup> E. LUCAS: *Arsenały pełne deklaracji*. „Gazeta Wyborcza”, 14-15.06.2014. W ocenie tegoż autora na razie Ameryka nie przekonała sojuszników, że poważnie traktuje bezpieczeństwo w Europie.

konfrontacji z nią. Na szczycie w Newport zdecydowano o utworzeniu w ramach NATO sił natychmiastowego reagowania (tzw. szpicy), które mają być gotowe do wykonania zadań w ciągu 48 godzin od podjęcia decyzji o ich użyciu.

Niektórzy analitycy spraw międzynarodowych wskazywali, że w wyniku kryzysu ukraińskiego, Polska zaczęła pełnić nową rolę, sworzni geopolitycznego oraz kraju granicznego (frontowego w naszej części Europy). Uważali, że będzie się to wiązało z zajęciem centralnej pozycji w planach obronnych NATO, takiej jaką w czasach zimnej wojny zajmowała RFN. Oznaczać to będzie, że Polska jeszcze bardziej niż dotychczas, będzie dążyła do nawiązania bliskich, wyjątkowych relacji ze Stanami Zjednoczonymi<sup>129</sup>. Ta argumentacja doskonale wpisywała się w dosyć popularne w naszym kraju, a zarazem niezwykle dyskusyjne stanowisko, że wzrost kontrowersji w relacjach rosyjsko-amerykańskich, wzmacnia szansę na zawiązanie strategicznego partnerstwa Polski z USA. Andrzej Talaga pisał swego czasu, że wzrost napięcia na linii USA-Rosja jest szansą dla Polski, bo spowoduje, że znaczenie Polski dla Stanów Zjednoczonych znacznie wzrośnie i staniemy się wówczas „świetnym krajem frontowym kontrującym ambicje Rosjan w Europie”<sup>130</sup>. Kryzys ukraiński, w tym przede wszystkim inkorporacja Krymu przez Rosję, pozwalała zwolennikom tej tezy na eksponowanie zagrożenia ze strony Rosji, by wywrzeć wpływ na Stany Zjednoczone, aby to Europa była w centrum ich zainteresowania w płaszczyźnie bezpieczeństwa, a nie Azja.

Mimo obietnic składanych ze strony polityków USA i dominującego w naszym kraju przekonania, że Stany Zjednoczone są niezawodnym sojusznikiem, pojawiały się w naszym kraju głosy, że takie zapewnienia i przekonania mogą okazać się zawodne. Oczywiście, należy czynić wszystko, co możliwe, aby Polacy w praktyce nigdy wiarygodności sojuszniczej USA nie musieli weryfikować. Roman Kuźniar zasadnie zwracał uwagę, że gwarancje bezpieczeństwa zawarte z odległym krajem niekoniecznie są w 100 procentach pewne<sup>131</sup>. W „godzinie próby” gwarancje sojusznicze ze strony poszczególnych państw członkowskich NATO, w tym także ze strony USA, mogą okazać się iluzoryczne, m.in. z tego względu, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i pozostałe państwa członkowskie NATO, kierując się własnymi żywotnymi interesami, nie zaryzykują konfliktu nuklearnego z Rosją o Polskę. Nawet jeśli by to miało oznaczać bardzo poważną utratę wiarygodności sojuszniczej przez Stany Zjednoczone<sup>132</sup>. Należy przypomnieć, że w tym samym czasie, kiedy polska dyplomacja podejmowała działania zmierzające do nawiązania ściślejszej

<sup>129</sup> M.H. VAN HERPEN: *Wojny Putina*. Warszawa 2014.

<sup>130</sup> A. TALAGA: *Chłód na linii USA-Rosja szansą dla Polski*. „Rzeczpospolita”, 17-18.08.2013.

<sup>131</sup> *Poczuliśmy się nieswojo. Rozmowa z Romanem Kuźniarem, doradcą prezydenta ds. międzynarodowych*. „Rzeczpospolita”, 13.11.2014.

<sup>132</sup> Zbigniew Lewicki pisał: „Oczywiście, nie mamy żadnej gwarancji, że Stany Zjednoczone przyjdą nam z pomocą, jeżeli nastąpi taka konieczność (takiej gwarancji nie ma żaden kraj, może poza Izraelem), ale mamy za to gwarancję, że nikt inny tego nie robi. Poza tym posiadamy sporo argumentów przemawiających za tym, że prawdopodobieństwo pomocy ze strony USA jest wystarczające, by w sojuszu z nimi upatrywać naszą przyszłość”. Z. LEWICKI: *Wariant optymalny*. „Rzeczpospolita”, 8.11.2013.

dwustronnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie wojskowej (np. poprzez zwiększenie liczby żołnierzy amerykańskich stacjonujących na stałe w Polsce), minister spraw zagranicznych Polski, R. Sikorski, w prywatnej rozmowie na początku 2014 roku przeprowadzonej z ministrem finansów Polski, Jackiem Rostowskim, wyraził pogląd, że polsko-amerykański sojusz jest nic niewarty, jest wręcz szkodliwy, bo stwarza Polsce fałszywe poczucie bezpieczeństwa<sup>133</sup>. W tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych pojawiały się opracowania, których autorzy (np. Doug Bandow czy David Hendrickson) argumentowali, że większe militarne zaangażowanie USA na rzecz Polski nie leży w interesie Stanów Zjednoczonych<sup>134</sup>.

### ***Wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego***

Kryzys ukraiński wzmocnił obawy w naszym kraju dotyczące bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Podobnie jak we wcześniejszych okresach napięć występujących w relacjach rosyjsko-ukraińskich czy polsko-rosyjskich, również w okresie kryzysu ukraińskiego 2013/2014, eksponowane były w naszym kraju zagrożenia związane z ewentualnymi perturbacjami w dostawach rosyjskiego gazu dla polskiej gospodarki. Podzielam stanowisko, że eksponowanie tego zagrożenia miało przede wszystkim podłoże polityczne<sup>135</sup>, a nie ekonomiczne. Mimo że uzależnienie polskiej gospodarki od importu rosyjskiego gazu było znacznie mniejsze, niż wielu państw członkowskich UE, oraz mimo stosunkowo małego udziału gazu ziemnego w nośnikach energii zużywanej w Polsce (ok. 13% w roku 2013)<sup>136</sup>, politycy Polski, podobnie jak i w latach minionych, najbardziej wśród państw unijnych eksponowali kwestie związane z zagrożeniem bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, związane z nadmiernym uzależnieniem od dostaw rosyjskiego gazu. W zdecydowanie mniejszym stopniu dotyczyło to ropy naftowej, chociaż udział rosyjskiej ropy w krajowej konsumpcji w roku 2013 wynosił około 95%, podczas gdy rosyjski gaz ziemny pokrywał prawie 70% potrzeb polskiej gospodarki na ten surowiec<sup>137</sup>. W przeciwieństwie jednak do większości krajów UE, w Polsce to nie uzależnienie importowe samo w sobie uznawane jest za główny problem,

<sup>133</sup> *Dla Polski byłoby dobrze. Rozmowa Radosława Sikorskiego z Jackiem Rostowskim.* „Wprost”, 2014, nr 26, s. 36.

<sup>134</sup> Doug Bandow, były doradca prezydenta R. Reagana, a obecnie pracownik think tanku Cato Institute argumentował, że żadne względy bezpieczeństwa nie przemawiają za tym, by Stany Zjednoczone ryzykowały wojnę o Warszawę. Jego zdaniem, Polska nigdy nie była strategicznie ważna dla Waszyngtonu. D. BANDOW: *Is Poland's Alliance with America "Worthless"?* „The National Interest”, July-August 2014.

<sup>135</sup> Jak trafnie to ujął Adam Grzeszczak, gaz jest w naszym kraju podstawowym paliwem politycznym, na którym niektóre partie gotują dużą część swego ideologicznego programu. A. GRZESZCZAK: *Gaz bojowy.* „Polityka”, 2.04-8.04.2014, nr 14.

<sup>136</sup> Polska gospodarka w roku 2013 zużyła ok. 15 mld m<sup>3</sup> gazu, z czego ponad 4 mld m<sup>3</sup> pochodziło z krajowego wydobycia. W praktyce udział gazu importowanego z Rosji zajmował niecałe 10% wśród nośników energii zużywanej w tym czasie w Polsce.

<sup>137</sup> Większe uwrażliwienie gospodarki naszego kraju na import gazu niż ropy naftowej z Rosji wynikało przede wszystkim z tego, że ropa jest łatwiejsza do transportu i łatwiej znaleźć innego dostawcę.

co fakt zależności w tym zakresie od kraju, który był postrzegany jako zagrożenie dla egzystencji i suwerenności państwa polskiego. Kamila Pronińska pisała, że „znaczenie historycznych resentymentów w polsko-rosyjskich stosunkach wydaje się mieć kluczowe znaczenie w kształtowaniu polskiej percepcji bezpieczeństwa energetycznego”<sup>138</sup>.

Mając na uwadze nie tyle poczucie bezpieczeństwa polskiej klasy politycznej w zaopatrzeniu polskiej gospodarki w importowany gaz, ile realny, obiektywny wymiar tego bezpieczeństwa, w roku 2014 bezpieczeństwo to nie uległo zmniejszeniu, lecz zwiększeniu. Niezależność gazowa Polski od Rosji wzrasta. Świadczą o tym chociażby następujące rozwiązania. Polska integruje się coraz bardziej z unijnym systemem gazociągowym. Zwiększono przepustowość połączenia koło Zgorzelca, powstało połączenie na granicy czeskiej, projektowany jest gazociąg na granicy słowackiej i drugi na czeskiej. Połączenia te pozwalają na dostawy do Polski gazu z Niemiec i z Czech, tłoczonego Gazociągiem Bałtyckim. Co niezwykle ważne od kwietnia 2014 roku pojawiła się możliwość rewersu tłoczenia gazu (odwrócenie kierunku przepływu w gazociągu)<sup>139</sup>. W połowie 2015 roku, z rocznym poślizgiem, rozpocznie się eksploatacja gazoportu w Świnoujściu, terminalu LNG, który będzie przyjmować gaz skroplony przywożony statkami m.in. z Kataru. W 2011 roku zaledwie 9% importowanego gazu mogliśmy sprowadzać z innego kierunku niż wschodni. Dziś techniczne możliwości to 70%. W przyszłym roku ma to być 90%, a w 2016 roku Polska ma uzyskać pełną techniczną niezależność od rosyjskiego gazu<sup>140</sup>. Sytuacja jeszcze bardziej pod tym względem ulegnie dla Polski poprawie, jeśli zgodnie z zapowiedziami prezydenta B. Obamy, Stany Zjednoczone otworzą swój rynek gazu dla odbiorców europejskich. Nadal dużą niewiadomą jest, w jakim stopniu zapotrzebowanie polskiej gospodarki na gaz będzie pokrywane z wydobywanego w naszym kraju gazu łupkowego.

Zdaniem przedstawicieli polskiego rządu najważniejszą reakcją na przyłączenie Krymu do Rosji powinna być zmiana unijnej polityki energetycznej. Przedstawiciele rządu RP zaangażowali się w przekonanie państw UE do większej solidarności w tej dziedzinie i do uniezależnienia się od rosyjskich źródeł energii. Zbytnią bowiem zależność w tym zakresie powoduje, argumentowali, że Europa jest słaba i nie stać jej na bardziej zdecydowane działania wobec Rosji<sup>141</sup>. Premier rządu RP, D. Tusk, przedstawił projekt budowy unii energetycznej. Zakłada on m.in. wspólne negocjowanie zakupów rosyjskiego gazu (zakupy grupowe), by uzyskać lepszą cenę, oraz powołanie

<sup>138</sup> K. PRONIŃSKA: *Strategie bezpieczeństwa energetycznego państwa na przykładzie wybranych krajów UE*. W: *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*. Red. M. SULEK, J. SYMONIDES. Warszawa 2009, s. 283-284.

<sup>139</sup> Fizycznie gaz ciągle płynie ze wschodu na Zachód, ale europejskie przepisy pozwalają „na papierze” odwrócić kierunek przesyłu – z Zachodu na Wschód. Dzięki temu firma handlująca gazem może zamówić „wirtualny” transport gazu z Niemiec do punktu odbioru gazu we Włocławku albo Łwówku koło Poznania. A tutaj tę „wirtualną” partię surowca importer wymienia na gaz fizycznie dostarczany z Rosji. A. KUBLIK: *Odwracanie jamalskiej rury zwiększy gazową konkurencję*. „Gazeta Wyborcza”, 7.02.2014.

<sup>140</sup> A. GRZESZCZAK: *Gaz bojowy...*

<sup>141</sup> P. GRAŚ: *Ukraińska pobudka Unii*. „Gazeta Wyborcza”, 25.04.2014.



instytucji unii energetycznej, która importowałaby gaz z Rosji dla wszystkich państw Unii. Naczelną zasadą miałyby być wzajemna pomoc w sytuacji kryzysowej. Jeśli jednemu lub kilku państwom groziłoby przerwanie dostaw surowca, inne kraje udzieliłyby mu pomocy. Jednakże większość państw członkowskich, w tym Niemcy i Francja, podeszła z dystansem do tej propozycji, która koliduje z zasadami konkurencji i wolnego rynku. Koncerny energetyczne większości państw członkowskich UE nie są zainteresowane wspólnymi zakupami gazu w Rosji, licząc, że indywidualnie wynegocjują lepsze dla siebie warunki kontraktów.

Problemem dla Polski jest nie tyle terminowość w dostarczaniu rosyjskiego gazu, ile jego cena. Faktem jest bowiem, że główny rosyjski państwowy koncern eksportujący gaz (Gazprom) ceny sprzedawanego poszczególnym państwom gazu uzależnia bardzo często od polityki tych państw wobec Rosji (tzw. formuła miłości). Polska, która od wielu lat jest zaliczana przez grupy rządzące Rosji, i nie tylko<sup>142</sup>, do państw prowadzących bardzo często konfrontacyjną politykę wobec Rosji, państw nieuwzględniających interesów rosyjskich na obszarze WNP, płaci Gazpromowi najwięcej wśród państw UE. W roku 2013 średnia cena gazu dla zachodniej Europy wynosiła 380 USD za 1000 m<sup>3</sup>. Polska za tę samą ilość gazu płaciła 528 USD. Najmniej z krajów UE płaciły Niemcy – średnio 379 USD, czyli o 149 USD mniej niż Polska<sup>143</sup>.

Poważne implikacje dla polskiej gospodarki, szczególnie polskiego rolnictwa, może mieć roczne embargo wprowadzone w sierpniu 2014 roku przez Rosję na import produktów rolnych, surowców i artykułów spożywczych z UE, USA, Australii, Kanady i Norwegii, państw, które wcześniej wprowadziły sankcje polityczne i ekonomiczne przeciwko Rosji. Polska, której politycy w największym stopniu, obok polityków amerykańskich, zaangażowała się w popieranie manifestujących na Majdanie, oraz której dyplomacja domagała się najbardziej dotkliwych sankcji dla Rosji, jako jedna z pierwszych, w drodze odwetu, została objęta rosyjskim embargiem na dostawy owoców, warzyw i ich przetworów. Zdaniem komentatorów rosyjskie embargo najbardziej uderzy w producentów rolnych z Polski. Trudno przewidzieć, jakie mogą być z tego powodu straty dla polskiej gospodarki w roku 2014. Z niektórych szacunków wynika, że gdyby Rosja zakazała wwozu na swoje terytorium wszystkich dotychczas eksportowanych przez Polskę do Rosji owoców, warzyw, mleka i nabiału, mięsa i przetworów, to straty te mogą wynieść nawet ok. 4 mld PLN w skali roku<sup>144</sup>. Pojawia się uzasadnione pytanie, czy polska klasa polityczna

<sup>142</sup> Kilka lat temu M. Leonard i N. Popescu, ze względu na charakter polskiej polityki zagranicznej prowadzonej wobec Rosji, zaliczyli Polskę, obok Litwy, do „wojowników nowej zimnej wojny”, państw, które prezentowały bezkompromisową postawę wobec Moskwy i utrzymywały wrogie stosunki z Rosją. M. LEONARD, N. POPESCU: *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska – Rosja*. Londyn-Warszawa 2008, s. 10-11 oraz s. 64.

<sup>143</sup> Zgodnie z „formułą miłości” najmniej płacą Białoruś – 186 USD i Armenia – 189 USD za 1000 m<sup>3</sup>. Zob. I. TRUSIEWICZ: *Ceny gazu dla krajów europejskich będą rosły*. „Rzeczpospolita”, 30.06.2014.

<sup>144</sup> *Kto straci na sankcjach Putina?* Wp.pl, [www.finance.wp.pl/gid,16804431,kat,138596,page,1,title,Kto-straci-na-sankcjach-Putina,galeria.html](http://www.finance.wp.pl/gid,16804431,kat,138596,page,1,title,Kto-straci-na-sankcjach-Putina,galeria.html). Dostęp: 11.08.2014.

angażując się w tzw. ukraińską rewolucję, przewidywała tego rodzaju implikacje dla polskiego rolnictwa wynikające z tego zaangażowania? Nie jest też przesądzone, czy rosyjskie embargo nie zostanie poszerzone na inne towary eksportowane przez Polskę do Rosji<sup>145</sup>. Kryzys ukraiński pogorszył sytuację ekonomiczną Polski. Trudno jednakże w tej chwili oszacować wszystkie koszty z tym związane dla naszej gospodarki. Należy do nich doliczyć także te, które związane są z regresem w wymianie handlowej Polski z Ukrainą<sup>146</sup>.

### **Główne dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu ukraińskiego**

W kontekście kryzysu ukraińskiego warto przynajmniej zasygnalizować, nawet tylko w formie pytań, kilka najważniejszych dylematów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Przy czym należy podkreślić, że większość z nich należy do stałych dylematów polskiej polityki w okresie pozimnowojennym. Kryzys ukraiński nie sfalsyfikował żadnego z dotychczasowych dylematów strategicznych polityki wschodniej Polski<sup>147</sup>. Jedynie niektóre z nich jeszcze bardziej wyostrzył.

#### ***Jaka koncepcja polityki wschodniej Polski?***

Jedną z cech charakterystycznych polskiej polityki wschodniej w okresie pozimnowojennym było to, że w polskiej myśli politycznej tego okresu nie wypracowano spójnej, jednolitej koncepcji polityki wschodniej Polski, szczególnie wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi<sup>148</sup>. W kwestiach dotyczących nadbudowy teoretycznej, wymiaru koncepcyjnego polskiej polityki wschodniej spór toczył się, generalnie rzecz ujmując, między zwolennikami trzech stanowisk: 1) wyrastającej z idei prometejskiej i federacyjnej piłsudczykowskiej idei Międzymorza (sojuszu państw zorganizowanych pod przywództwem Polski znajdujących się pomiędzy Rosją a Niemcami); 2) zwolennikami koncepcji autorstwa Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, ujmowanej w akronimie ULB (Ukraina, Litwa, Białoruś), której rdzeniem było założenie, że po rozpadzie ZSRR, państwa te będą naturalnymi sojusznikami Polski, a niepodległa Ukraina będzie główną barierą na drodze do odbudowy rosyjskiego imperium<sup>149</sup>; 3) zwolennikami prowadzenia realistycznej i pragmatycznej

<sup>145</sup> Łączna wartość eksportu Polski do Rosji w roku 2013 wynosiła ok. 34 mld PLN.

<sup>146</sup> W pierwszym półroczu 2014 r. polski eksport na Ukrainę zmalał o 26,4% w stosunku do pierwszego półrocza 2013 r., a do Rosji o 10,7%.

<sup>147</sup> Szerzej na temat głównych dylematów strategicznych polityki wschodniej Polski w okresie pozimnowojennym zob. M. STOLARCZYK: *Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*. W: *Dylematy strategiczne XXI wieku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*. Red. R. KŁOSOWICZ, B. SZLACHTA, J.J. WĘC. Kraków 2013.

<sup>148</sup> K. FEDOROWICZ: *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989-2010*. Poznań 2011, s. 310-311.

<sup>149</sup> Zarówno wśród zwolenników, jak i przeciwników koncepcji ULB występowały znaczne różnice co do obecnego jej odczytywania, adekwatnego do istniejących realiów. Chodziło m.in. o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy autorzy koncepcji ULB zakładali potrzebę

polityki wschodniej (Realpolitik), którzy poddawali krytyce nieefektywne koncepcje idealistyczne (romantyczne) w polskiej polityce wschodniej, wypływające z tradycji jagiellońskiej i z poczucia misji cywilizacyjnej Polski na Wschodzie oraz z heroiczno-romantycznej wizji polskiej historii. Zwolennicy ostatniej z wymienionych opcji opowiadali się za prowadzeniem polityki wschodniej Polski w oparciu o założenia realizmu politycznego.

Należy zaznaczyć, mając na uwadze wymienione trzy stanowiska, że przedstawiciele kolejnych rządów III RP największe przywiązanie deklarowali do, niekiedy różnie przez nich interpretowanej, koncepcji ULB. W czasie trwania kryzysu ukraińskiego przedstawiciele rządu D. Tuska wielokrotnie deklarowali przywiązanie do koncepcji autorstwa redaktorów paryskiej „Kultury”. Jednoznaczne opowiedzenie się po stronie ugrupowań opozycyjnych wobec prezydenta Janukowycza, dążących do szybkiej integracji z UE i w opozycji wobec Rosji, traktowali jako kolejny krok w realizacji koncepcji ULB. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że formuła ULB nie zakładała prowadzenia przez Polskę konfrontacyjnej polityki wobec Rosji. Jerzy Giedroyc i Juliusz Mieroszewski nie uważali, by zacieśnianie przez Polskę relacji z niepodległymi państwami oddzielającymi Polskę od Rosji było realizowane w kontrze do Rosji. Podobnie jak nie formułowali wniosku, by polityka przyciągania Ukrainy ku Europie realizowana była z jednoczesnym wypychaniem Rosji ku Euroazji. Jerzy Giedroyc, opowiadając się już po rozpadzie systemu jałtańsko-poczdamskiego za zacieśnianiem współpracy Polski z Ukrainą, Litwą, Białorusią i innymi państwami, jednocześnie bardzo mocno akcentował, że Polska przede wszystkim powinna znormalizować stosunki z Rosją. Obawiał się o to, by walka z sowietyzmem, sowietyzacją, z komunizmem nie przekształciła się w walkę antyrosyjską. Zaznaczał, że Polska jest skazana na współpracę z każdą Rosją i te stosunki należy znormalizować, unikając jednak zarówno niepotrzebnej unізoności, jak i arogancji, a to niestety, jest stałą cechą polską<sup>150</sup>.

W okresie kryzysu ukraińskiego odżyła ponownie w polskim myśleniu o polityce wschodniej naszego kraju koncepcja Międzymorza, wyrastająca z prób kontynuowania mesjanistycznego powołania Polski wobec naszych wschodnich sąsiadów i z megalomańskiego dążenia do przewodzenia w regionie. Zwolennicy koncepcji Międzymorza nie brali pod uwagę tego, że Ukraina integrująca się coraz bardziej z UE, w naturalny sposób będzie zmierzać do zacieśniania współpracy z Niemcami, a nie z Polską. Wśród przedstawicieli głównych ugrupowań ukraińskich, także tych prozachodnich, nie ma akceptacji dla wiodącej (przywódczej) roli Polski budującej przeciwwagę wobec Rosji i UE w postaci Międzymorza. Warto jeszcze raz w tym miejscu odwołać się do J. Giedrycia, który uważał, że każda próba realizacji idei jagiellońskich czy federacyjnych, z których wyrasta koncepcja Międzymorza, zostanie uznana przez

---

normalizacji stosunków Polski z Rosją? Czy zgodne z koncepcją ULB są działania zmierzające do „europeizacji Rosji”, czy też do jej „wypychania” w kierunku Azji? Czy polityka przyciągania Ukrainy ku Europie powinna towarzyszyć polityka wypychania Rosji ku Euroazji? Czy pragmatyzacja polityki wobec Rosji i Ukrainy jest zgodna z koncepcją ULB? Szerzej zob. M. STOLARCZYK: *Dylematy strategiczne...*, s. 382-390.

<sup>150</sup> Zob. *Teczki Giedrycya*. Red. I. HOFMAN, L. UNGER. Lublin 2010, s. 75, 88-89.

narody po wschodniej stronie polskiej granicy za nową formę imperializmu polskiego. To bowiem, co dla Polaków było chlubnym wcieleniem idei jagiellońskiej, dla Ukraińców, Litwinów i Białorusinów stanowiło odmianę polityki imperialnej Polski porównywalnej z rosyjską, ale znacznie słabszą<sup>151</sup>.

### ***Rosja wrogiem czy partnerem w polityce bezpieczeństwa Polski?***

Kryzys ukraiński wzmocnił przekonanie po polskiej i rosyjskiej stronie, że większość strategicznych interesów Polski i Rosji, w rozumieniu tych interesów i sposobów ich realizacji przez decydentów polityki zagranicznej obu państw, pozostaje z sobą w sprzeczności. Wzmocniona została argumentacja, eksponowana od wielu lat w polskiej publicystyce, że jeśli kiedykolwiek przyjdzie Polsce stoczyć wojnę, to przeciwnikiem będzie Rosja<sup>152</sup>. Jak już wspomniano, jednym z bezpośrednich następstw kryzysu ukraińskiego było wzmocnienie przekonania w społeczeństwie polskim, że Rosja jest głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski, jej przeciwnikiem i odwiecznym wrogiem. Wzrosło poczucie zagrożenia ze strony Rosji. Na dalszy plan zeszedł argumenty tych, którzy w ostatnich latach, pisząc na temat stosunków polsko-rosyjskich, podkreślali, że różnice interesów w stosunkach polsko-rosyjskich nie muszą prowadzić do wrogości. Zaś w dobrze pojętym interesie Polski i Rosji jest poszerzanie obszaru zbieżnych interesów i wzmacnianie w społeczeństwie polskim i rosyjskim postaw ukierunkowanych na współpracę, a nie konfrontację. Czy istnieją jakieś realne przesłanki do wnioskowania, oprócz propagandowych, że Rosja może dokonać inwazji na Polskę? Dążenie Rosji do utrzymania czy poszerzania wpływów na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) nie oznacza, że Rosja chce i może dokonać aneksji Polski czy innych państw naszego subregionu. Takie myślenie oparte jest na tradycyjnym strachu przed Rosją, a nie na chłodnej ocenie realiów. Ale to nie znaczy, że Polska powinna prowadzić, tak jak to miało miejsce w okresie kryzysu ukraińskiego, politykę wyzywającą wobec Rosji i zupełnego nieliczenia się z interesami rosyjskimi na Ukrainie.

Kryzys ukraiński jest niezwykle ważną cezurą w polityce bezpieczeństwa Polski. Mimo że wśród głównych motywów i celów rzeczywistych<sup>153</sup> polityki bezpieczeństwa Polski, realizowanej od początku lat dziewięćdziesiątych

<sup>151</sup> I. HOFMAN: *Polska – Niemcy – Europa. Program zachodni paryskiej „Kultury”*. Lublin 2009, s. 32 i nast.

<sup>152</sup> A. TALAGA: *Rosja się zbroi, róbmy to samo*. „Rzeczpospolita”, 4-5.02. 2012. Ten sam publicysta na wiele miesięcy przez kryzysem ukraińskim pisał: „Nawet gdybyśmy wykonywali nie wiem jak miłe gest wobec «braci Moskali», jesteśmy skazani na polityczne, a w przyszłości może nawet militarne starcie. Warto się do niego przygotowywać, nie rezygnując oczywiście z dyplomatycznych słodczy. Geopolityki się nie oszuka”. A. TALAGA: *Z Rosją idziemy na zwanie*. „Rzeczpospolita”, 2-3.03.2013. Minister spraw zagranicznych Polski, R. Sikorski, w jednej z wypowiedzi po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r. stwierdził, że atak Rosji na Polskę jest możliwy w ciągu 10-15 miesięcy. A. CURANOVIĆ, SZ. KARDAŚ: *Rosja w WikiLeaks*. Warszawa 2011, s. 120.

<sup>153</sup> Szerzej na temat motywów rzeczywistych i deklarowanych w polityce zagranicznej państwa zob. M. DOBROCZYŃSKI, J. STEFANOWICZ: *Polityka zagraniczna*. Warszawa 1984, s. 32 i nast.

XX wieku przez kolejne grupy rządzące naszego kraju, Rosja traktowana była jako główne zagrożenie zewnętrzne, to nie eksponowano tego w sferze deklaratywnej (np. w wystąpieniach przedstawicieli rządu czy w oficjalnych dokumentach). Od początku 2014 roku Rosja jest postrzegana przez decydentów polityki bezpieczeństwa Polski jako główne zagrożenie, nie tylko wśród motywów i celów rzeczywistych podejmowanych przez nich działań, ale także wśród motywów deklarowanych<sup>154</sup>.

### *Angażować czy izolować Rosję?*

Kryzys i konflikt ukraiński wpłynęły na duży wzrost napięcia w stosunkach Rosji z Zachodem i na osłabienie tendencji okcydentalnych w Rosji. Mimo to, podzielam stanowisko tych autorów, którzy prognozują, że gdy opadnie fala negatywnych emocji wokół Krymu i dojdzie do zakończenia wojny domowej toczącej się we wschodniej Ukrainie, przyjdzie czas na chłodną diagnozę interesów. Stanisław Bieleń pisał, że „Zachód musi skalkulować, czy przy obecnym stosunku sił w przestrzeni poradzieckiej może sobie pozwolić na eskalację wrogości wobec Rosji, czy też jak najszybciej zasiąść z jej udziałem do stołu rokowań. Nikt przecież przy zdrowych zmysłach nie jest w stanie urządzić przestrzeni poradzieckiej bez udziału Rosji”<sup>155</sup>. Należy się liczyć, że w perspektywie najbliższych miesięcy zarówno UE, jak i Stany Zjednoczone przewartościują swoją strategię wobec Ukrainy i Rosji. Również prezydent Putin, wiedząc, że Rosja nie jest w stanie wygrać konfrontacji politycznej i gospodarczej z Zachodem, bo przecież byłoby samobójstwem zakładanie konfrontacji militarnej Rosji z Zachodem, będzie szukał porozumienia<sup>156</sup>. Po wielu miesiącach napięcia państwa te przejdą do działań kooperacyjnych. Rosja nie może wygrać sporu z całym Zachodem, ale po stronie państw zachodnich dominuje przekonanie, że Rosja jest potrzebna Zachodowi w rywalizacji z Chinami, Indiami i radykalnym islamem<sup>157</sup>. Podzielam stanowisko Andrzeja Wielowiejskiego, który powiedział: „W interesie Europy i USA jest europeizacja krajów dawnego Związku Radzieckiego. W globalnym pojedynku – pomiędzy wielkimi blokami azjatyckimi, Chinami i Indiami z jednej strony oraz krajami islamu – Rosja jest w gruncie rzeczy skazana na bliższą współpracę z Europą.

<sup>154</sup> Zob. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku...*

<sup>155</sup> S. BIELEŃ: *Pod wieloma względami Ukraina znajduje się na granicy upadku...*

<sup>156</sup> Andrzej Talaga pisał: „Trzeba więc Rosję osłabić sankcjami, ale nie tak, by upadła, a potem wyciągnąć rękę na zgodę w zamian za trzymanie się swojego terytorium. Nie widać innego rozwiązania, chyba że byłaby nim wielka zwycięska wojna z Moskwą, ale tego nikt przecież nie chce”. A. TALAGA: *Oslabić Rosję i podać jej dłoń*. „Rzeczpospolita”, 2-3.08.2014.

<sup>157</sup> Europeizacja Rosji, coraz ściślejsze wiązanie Rosji z Zachodem służyłyby realizacji koncepcji proponowanej przez Zbigniewa Brzezińskiego poszerzonego Zachodu (większego, żywotnego Zachodu). Zob. Z. BRZEZIŃSKI: *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalny*. Tłum. K. SKONIECZNY. Kraków 2013, s. 251-252.

Tylko Europa ma szansę zdynamizować rozwój rosyjskiej gospodarki i społeczeństwa<sup>158</sup>.

Chociaż bardzo często pojawiała się w roku 2014 opinia, że kryzys ukraiński doprowadził do największego napięcia między Rosją a USA w okresie pozimnowojennym, to warto mieć na uwadze, że stosunki Rosji ze Stanami Zjednoczonymi w okresie pozimnowojennym charakteryzowały się sinusoidalnym występowaniem zarówno okresów wzmocnionej współpracy, jak i okresów wzmożonej rywalizacji. Należy też pamiętać, że w całym okresie pozimnowojennym w polityce zagranicznej państw Europy Zachodniej, na czele z RFN i Francją, dominowało stanowisko do angażowania, zbliżania Rosji do zachodnich struktur politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa (Rady Europy, UE, NATO). Charakterystyczne, że także w czasie kryzysu ukraińskiego i związanego z nim wzrostu napięcia w relacjach niemiecko-rosyjskich i francusko-rosyjskich, zarówno po stronie niemieckiej, jak i francuskiej, dominowało stanowisko, że Rosja musi pozostać partnerem tych państw, należy doprowadzić do deeskalacji kryzysu ukraińskiego i dlatego nie należy dalej antagonizować Rosji<sup>159</sup>. Zachód stosunkowo szybko pogodził się z inkorporacją Krymu do Rosji, jeśli Rosja nie będzie chciała anektować wschodniej części Ukrainy. Minister spraw zagranicznych Polski, R. Sikorski, deklarował, że Polska jest gotowa w każdej chwili wrócić na ścieżkę współpracy z Rosją, ale musi ona zrewidować niektóre swoje działania<sup>160</sup>.

Również w polityce zagranicznej Rosji, niezależnie od wielu przyhamowań i silnego nurtu neoeuroazjatyckiego, dominował w okresie pozimnowojennym kierunek zachodni (okcydentalny)<sup>161</sup>. Jednym z najważniejszych czynników wpływających na utrzymanie się w polityce rosyjskiej priorytetowego charakteru kierunku zachodniego, w warunkach współwystępowania tendencji do rozwoju kierunku euroazjatyckiego<sup>162</sup>, była komplementarność gospodarcza Rosji i UE. Do tego dochodziło rosnące w Rosji poczucie zagrożenia (głównie demograficznego i ekonomicznego) ze strony Chin, umacniających swoją pozycję mocarstwa światowego<sup>163</sup>. Sądzę, że

<sup>158</sup> *Tato, co z tą Polską. Wywiad Dominiki Wielowiejskiej z Andrzejem Wielowiejskim.* „Gazeta Wyborcza”, 26-27.07.2014.

<sup>159</sup> *Rozmowa z Kaiem-Olafem Langiem, ekspertem niemieckiego rządowego think tanku.* „Rzeczpospolita”, 4.07.2014.

<sup>160</sup> *Z Rosji trzeba rozmawiać. Wywiad z Radosławem Sikorskim, ministrem spraw zagranicznych Polski.* „Gazeta Wyborcza”, 11.06.2014.

<sup>161</sup> Były doradca kanclerza Helmuta Kohla, Michael Stuermer pisał, że Rosja ponad 300 lat temu stała się europejskim mocarstwem o wielkim azjatyckim zapleczu. M. STUERMER: *Putin o odrodzenie Rosji*. Tłum. B. MADEJSKI. Wrocław 2008, s. 200.

<sup>162</sup> Zob. E.W. SZTURBA: *Postroenie koncepcji nacionalnoj bezopasnosti w Rossijskoj Fiederacii w 1992-2004 gg.* Moskwa 2009; *Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda*, dokument przyjęty dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 12 maja 2009 r., [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru). Dostęp: 11.08.2011.

<sup>163</sup> W maju 2014 r. Rosja i ChRL podpisały kontrakt gazowy obowiązujący przez 30 lat, w którym to okresie Rosja zobowiązała się dostarczać do Chin gaz wartości ponad 400 mld USD. W ocenie Romana Kuźniara układ z Chinami nie jest wyborem strategicznym Rosji, lecz taktycznym, a W. Putin niedługo zacznie szukać kontaktów z Zachodem. Wp.pl,

pomimo obecnego napięcia w relacjach Rosji z państwami członkowskimi NATO i UE, przede wszystkim ze względu na coraz większe powiązania ekonomiczne między tymi państwami, dojdzie do normalizacji stosunków, nawet jeśli Krym pozostanie w granicach Rosji.

Mimo występowania w stosunkach polsko-rosyjskich wielu obszarów spornych<sup>164</sup>, w tym dotyczących rozwiązania kryzysu ukraińskiego, w długofalowym interesie bezpieczeństwa Polski leży poszerzanie zakresu zbieżnych interesów z Rosją i realizowanie wobec niej koncepcji integracyjnej, a nie konfrontacyjnej. Mimo że dzisiaj wydaje się to wręcz niemożliwe, to sądzę, że w najbliższych latach w polityce Polski wobec Rosji powinna umacniać się tendencja do jak najściślejszego wiązania Rosji z politycznymi i ekonomicznymi strukturami unijnymi i euroatlantyckimi (europeizacji Rosji). Oparta na takiej przesłance polityka polska i innych państw będzie także sprzyjać powolnej ewolucji systemu ekonomiczno-politycznego Rosji w kierunku liberalnej demokracji (dążenie do ewolucyjnej zmiany systemu politycznego w Rosji poprzez zacieśnianie z nią współpracy). Ze względu na geopolityczne usytuowanie naszego kraju, to przede wszystkim Polsce powinno zależeć na tym, aby nie mieć w Rosji wroga, lecz by była ona częścią demokratycznego Zachodu<sup>165</sup>. Kryzys ukraiński po raz kolejny pokazał, że należy wątpić w skuteczność dominującej dotychczas w Polsce koncepcji zakładającej potrzebę dążenia Polski do okcydentalizacji Ukrainy, Białorusi, Mołdawii bez jednoczesnego dążenia do okcydentalizacji Rosji. Decydenci polskiej polityki zagranicznej ze względu na dobrze pojmowane interesy narodowe (bieżące i perspektywiczne) powinni należeć do tej grupy polityków europejskich, którzy wykazują się największą determinacją w dążeniu do europeizacji Rosji a nie do jej wypychania ku Euroazji. Taka determinacja powinna być jednym z największych wkładów Polski w proces jednoczenia Europy w okresie pozimnowojennym (Europy w jej geograficznych i geopolitycznych granicach). Geopolityczne usytuowanie Polski oraz członkostwo w NATO i UE predestynują ją do odgrywania roli zwornika Europy Wschodniej i Zachodniej. Jednakże aby taką rolę pełnić, politycy naszego kraju musieliby porzucić rolę „głównych wojowników nowej zimnej wojny z Rosją”. W czasie kryzysu ukraińskiego wzmocniona została rola Polski jako jednego z głównych antagonistów Rosji w UE i NATO. Zatem nie może dziwić, że z tego względu oraz w sytuacji bezkrytycznego popierania tylko jednej ze stron konfliktu wewnętrznego w Ukrainie (ugrupowań prozachodnich), polska dyplomacja niejako sama się

[www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Roman-Kuzniar-Wladimir-Putin-bedzie-chcial-zblizenia-z-Zachodem,wid.16622705,wiadomosc.html?ticaid=112c6b](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Roman-Kuzniar-Wladimir-Putin-bedzie-chcial-zblizenia-z-Zachodem,wid.16622705,wiadomosc.html?ticaid=112c6b). Dostęp: 23.05.2014.

<sup>164</sup> Szerzej zob. *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918-2008*. Red. A.D. ROTFELD i A.W. TORKUNOW. Warszawa 2010.

<sup>165</sup> R. ZIĘBA: *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie: uwarunkowania, problemy, implikacje*. „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 3, s. 51.

wykluczyła z roli mediatora zarówno w konflikcie wewnętrznym na Ukrainie, jak i w konflikcie rosyjsko-ukraińskim<sup>166</sup>.

### ***Rosja czy Ukraina głównym partnerem Polski na obszarze poradzieckim?***

W polityce wschodniej Polski w okresie pozimnowojennym za głównego partnera Polski na obszarze WNP w płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa uważano Ukrainę. Także po roku 2007, pomimo wystąpienia nowych akcentów w polityce Polski wobec Ukrainy i deklarowanego przez rząd PO/PSL urealnienia tej polityki (większej jej pragmatyzacji), będącego m.in. efektem rozczarowania znacznej części polskich elit politycznych polityką wewnętrzną i zagraniczną liderów „pomarańczowej rewolucji”, Ukraina była traktowana jako główny partner Polski na obszarze poradzieckim w płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa<sup>167</sup>. W płaszczyźnie gospodarczej wartość wymiany handlowej polsko-ukraińskiej była zdecydowanie niższa w porównaniu z polsko-rosyjską<sup>168</sup>. W okresie kryzysu ukraińskiego 2013/2014 ponownie polityka Polski wobec Ukrainy oparta została bardziej na emocjach, a nie na spokojnej i wyważonej analizie. Podobnie też jak w okresie minionym, w stanowisku Polski wobec Ukrainy miała miejsce duża nadgorliwość w zabieganiu o realizację interesów Ukrainy kosztem dbałości o polskie interesy. Ponownie też polityka Polski wobec Ukrainy miała charakter misjonarski i wyzwolicielski.

Kryzys ukraiński, w tym aneksja Krymu przez Rosję oraz podziały, które uwidoczniły się w społeczeństwie ukraińskim na tle integrowania się z UE bądź z Rosją, a także stały wzrost tendencji nacjonalistycznych w zachodniej części Ukrainy, wzmacniają zasadność argumentacji, by w polskiej polityce wschodniej priorytetowo traktować stosunki z Rosją, nie tylko w płaszczyźnie gospodarczej, co ma miejsce<sup>169</sup>, przy jednoczesnym stałym poparciu dla wzmacniania państwowości Ukrainy, Białorusi i innych państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Polska w polityce wschodniej, nie rezygnując z roli dobrego adwokata interesów Ukrainy w UE, powinna za głównego partnera, nie tylko

<sup>166</sup> W rozmowach prowadzonych przez ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec, Rosji i Ukrainy w lipcu oraz w sierpniu 2014 r. na temat rozwiązania kryzysu ukraińskiego nie uczestniczył minister spraw zagranicznych Polski, którego przy stole rokowań nie chciała Rosja.

<sup>167</sup> Szerzej zob. K. FEDOROWICZ: *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy...*; R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*. Warszawa 2013, s. 200 i nast.; *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odsłona w stosunkach polsko-ukraińskich*. Red. O. BORYNIAK, M. WALAK. Piotrków Trybunalski - Iwano-Frankiwnsk 2013.

<sup>168</sup> W roku 2013 polsko-ukraińskie obroty towarowe wynosiły ok. 8 mld USD. Ukraina zajmowała 8. miejsce wśród największych polskich rynków eksportowych i 21. miejsce wśród głównych importerów produktów polskiej gospodarki. Ministerstwo Gospodarki, [www.mg.gov.pl/node/20240](http://www.mg.gov.pl/node/20240). Dostęp: 18.08.2014. W roku 2013 polsko-rosyjska wymiana handlowa wynosiła ponad 36 mld USD.

<sup>169</sup> W roku 2013 polsko-rosyjska wymiana handlowa wynosiła 36,1 mld USD. W 2013 r. Rosja znalazła się na 5. miejscu wśród największych importerów polskich produktów. Z kolei pod względem polskiego importu, Rosja znalazła się na drugim miejscu po RFN. Deficyt w wymianie handlowej Polski z Rosją wynosił w 2013 r. 14 mld 471 mln USD. AkcjonariatObywatelski.pl, [www.akcjonariatobywatelski.pl/plcentrum-edukacyjne/gospodarka/1045.Polsko-rosyjska-współpraca-gospodarcza-dobra-choc-nie-wzorcowa.html](http://www.akcjonariatobywatelski.pl/plcentrum-edukacyjne/gospodarka/1045.Polsko-rosyjska-współpraca-gospodarcza-dobra-choc-nie-wzorcowa.html). Dostęp: 18.08.2014.



gospodarczego, ale także w płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa, uznać Rosję, tak jak to ma miejsce w polityce wschodniej zdecydowanej większości państw członkowskich UE i NATO. Polityka taka wyrasta z realistycznej oceny sytuacji na obszarze WNP, na którym głównym rozgrywającym jest Rosja, a nie Ukraina<sup>170</sup>. Wbrew stanowisku eksponowanemu w pierwszych miesiącach kryzysu ukraińskiego przez większość polskich polityków i dziennikarzy, w kolejnych miesiącach trwania tego kryzysu okazało się, że bez udziału Rosji nie będzie go można zakończyć. Kryzys ukraiński potwierdza słusność tezy, że klucz do rozwiązania problemów Europy Wschodniej leży w Moskwie, a nie w Kijowie. Możliwości wpływania Polski na kształtowanie sytuacji za naszą wschodnią granicą, nawet przy wsparciu niektórych państw UE, są zdecydowanie skromniejsze od tych, które posiada w tym zakresie Rosja. Z tych względów mało efektywna będzie polska polityka wschodnia bez uwzględniania interesów Rosji na obszarze poradzieckim<sup>171</sup>, co przecież nie oznacza pełnej ich akceptacji. Stanisław Bieliń pisał, że bezkrytyczna orientacja polskiej polityki wschodniej na Ukrainę jest niebezpieczna z dwu powodów. Po pierwsze, nie wynika z własnej diagnozy interesów, jest natomiast jednoznacznym działaniem na rzecz Stanów Zjednoczonych. Po drugie, nie ma żadnych gwarancji, że Ukraina ze względu na swoją ideologię nie stanie się w przyszłości państwem antypolskim<sup>172</sup>.

### ***Czy w interesie Polski są rewolucyjne czy ewolucyjne zmiany w Ukrainie?***

Dokonując bilansu tzw. rewolucji Euromajdanu, entuzjastycznie wspieranej przez Polskę, warto postawić sobie pytanie, czy dotychczasowe i przewidywane implikacje „rewolucyjnego przyspieszenia” w Ukrainie są zgodne z polskimi oczekiwaniami? Czy jest to sukces polityki wschodniej Polski? Czy też, oprócz samych Ukraińców, to Polska ze wszystkich pozostałych państw zapłaci za ten kryzys najwyższą cenę? Czy nie bardziej korzystne z punktu widzenia interesów Ukrainy, jak i Polski byłoby, jak pisał Bronisław Łagowski, by kraj ten wraстал stopniowo, organicznie w cywilizację zachodnioeuropejską, do której tylko połowicznie należy?<sup>173</sup> Czy nie lepiej, jak pisał Jan Widacki, zamiast jesienią i zimą jeździć na Majdan i zagrzewać Ukraińców do walki z władzami, nie trzeba było podpowiadać im okrągły stół?<sup>174</sup>

Jednym z głównych celów manifestujących na Majdanie, jak i entuzjastycznie popierającej ich Polski, było podpisanie przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE. Podpisanie takiej umowy traktowane było przez wielu manifestantów nie tylko jako symbol zbliżania się Ukrainy do Zachodu, ale jako

<sup>170</sup> S. BIELEŃ: *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm czy pluralizm geopolityczny?* W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*. Red. S. BIELEŃ. Warszawa 2010, s. 287.

<sup>171</sup> Zob. J.J. MEARSHEIMER: *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault...*

<sup>172</sup> S. BIELEŃ: *Pomyślmy o własnym interesie narodowym*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/kraj/prof-stanislaw-bielen-pomyslm-y-o-wlasnym-interesie-narodowym/776r5](http://www.wiadomosci.onet.pl/kraj/prof-stanislaw-bielen-pomyslm-y-o-wlasnym-interesie-narodowym/776r5). Dostęp: 27.08.2014.

<sup>173</sup> B. ŁAGOWSKI: *Czyny, słowa i myśli*. „Przegląd”. 30.06.-6.07.2014, nr 27.

<sup>174</sup> J. WIDACKI: *Co dalej z Ukrainą?* „Przegląd”, 5-11.05.2014, nr 19.

pierwszy krok w szybkim procesie stowarzyszenia i członkostwa Ukrainy z UE. Nowe władze Ukrainy podpisały, w dwóch etapach, układ stowarzyszeniowy z UE<sup>175</sup>. Pojawia się pytanie: czy mimo podpisania umowy stowarzyszeniowej, ostatnia „rewolucja ukraińska” przybliżyła ten kraj do członkostwa w UE? Jak długo będzie trwał proces stowarzyszenia Ukrainy z UE przy tak dużym wzroście podziałów na ten temat w społeczeństwie ukraińskim? Ekonomiści zgodnie podkreślają, że realizacja układu stowarzyszeniowego, podobnie jak reform zaleconych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, będzie oznaczała dla społeczeństwa ukraińskiego znaczne wyrzeczenia i pogorszenie, przynajmniej przez pewien czas, warunków życia<sup>176</sup>. Czy w okresie, kiedy w Ukrainie będzie realizowana „terapia szokowa” w myśl realizowanych w Polsce po 1989 roku i w innych państwach naszego subregionu reform gospodarczych według wzorców neoliberalnych wzmocni, czy też osłabi dążenia mieszkańców Ukrainy do członkostwa w UE? Warto też pamiętać, że podpisanie układu stowarzyszeniowego nie przesądza, że następnym etapem będzie rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z danym państwem. Czy realne jest członkostwo Ukrainy w UE w perspektywie najbliższych 20-25 lat i czy w ogóle wśród większości państw członkowskich Unii jest wola polityczna by kiedykolwiek przyjąć Ukrainę do UE<sup>177</sup>? Czy mimo składanych w ostatnich miesiącach przez przedstawicieli państw członkowskich UE i instytucji unijnych wielu obietnic dotyczących pomocy Unii dla przebudowy gospodarki ukraińskiej, Unia Europejska wywiąże się z tych obietnic? Czy w sytuacji, kiedy UE nie wyszła jeszcze z kryzysu strefy euro będzie ona mogła w najbliższych latach udzielić Ukrainie znacznego wsparcia finansowego? Rywalizacja, która miała miejsce na przełomie 2013/2014 roku, z jednej strony między Rosją, a z drugiej między UE, USA i MFW o to, która ze stron rywalizujących o Ukrainę zaoferuje jej większą pomoc finansową, po zwycięstwie Euromajdanu rozstrzygnięta została na korzyść UE, USA i MFW. Tym samym UE wzięła na siebie współodpowiedzialność za zasadniczą transformację systemu politycznego i gospodarczego Ukrainy.

Kryzys ukraiński znacznie oddalił Ukrainę od członkostwa w NATO, które w 2008 roku zapowiedziało rozszerzenie się o Ukrainę. Ukraina w połowie 2014 roku znajduje się w zdecydowanie gorszej sytuacji geopolitycznej niż była przed kryzysem ukraińskim. Oderwanie Krymu przez Rosję i działania zbrojne prowadzone we wschodniej Ukrainie między armią ukraińską a prorosyjskimi separatystami, oddaliły na wiele lat, jeśli nie na zawsze, nadzieje mieszkańców

---

<sup>175</sup> Pierwsza, polityczna część umowy stowarzyszeniowej UE z Ukrainą podpisana została w dniu 21 marca 2014 r. Natomiast druga część dotycząca utworzenia strefy wolnego handlu podpisana została w dniu 27 czerwca 2014 r.

<sup>176</sup> W kwietniu 2014 r. MFW przyjął dwuletni program pomocy dla Ukrainy w wysokości 17 mld USD. W zamian nowe władze ukraińskie zobowiązały się do przeprowadzenia szeregu reform, w tym m.in. znacznego zwiększenia cen gazu dla gospodarstw domowych, cięć budżetowych, przejście do płynnego kursu walutowego hrywny. Od początku 2014 r. do końca sierpnia tego samego roku hrywna straciła 38,5%.

<sup>177</sup> Warto przypomnieć, że mimo tego, iż porozumienie o stowarzyszeniu Turcji z EWG zostało podpisane w roku 1963, państwo to nadal nie jest członkiem UE.

zachodniej Ukrainy o członkostwie w NATO. Ewentualne rozszerzenie NATO o państwa, które znajdują się w konflikcie zbrojnym z Rosją, czyli np. o Gruzję i Ukrainę, oznaczałoby, że NATO bierze na siebie odpowiedzialność za obronę całości terytorium tych państw – w przypadku Ukrainy włącznie z Krymem, a w przypadku Gruzji – z Abchazją i Osetią<sup>178</sup>. To oznaczałoby duże prawdopodobieństwo konfliktu zbrojnego z Rosją. Nie ma woli politycznej wśród państw NATO, by w ten sposób uwikłać się w konflikt zbrojny z Rosją. Nawet tak zdeklarowany zwolennik włączania Ukrainy do struktur zachodnich, jak Zbigniew Brzeziński, w czasie kryzysu ukraińskiego proponował fiński model dla Ukrainy, czyli utrzymywanie szerokich relacji gospodarczych i z Rosją, i z Unią Europejską oraz nieuczestniczenie w sojuszach wojskowych<sup>179</sup>. Podobnie kwestię tę widział Henry Kissinger<sup>180</sup>. W jednym z wywiadów udzielonych w listopadzie 2014 roku H. Kissinger powiedział, że Ukraina powinna mieć prawo wyboru organizacji gospodarczej, do której chce należeć. Nie istnieje jednak – stwierdził Kissinger – prawo do członkostwa w NATO. Wiemy wszyscy, że NATO nigdy nie zgłasza jednomyślnie za przyjęciem Ukrainy<sup>181</sup>.

Na koniec tych rozważań pojawia się uzasadnione, jak sadzę pytanie: Czy w bliższej i dalszej perspektywie groźniejszy dla interesów bezpieczeństwa Polski będzie nacjonalizm rosyjski czy ukraiński? Nacjonaści rosyjscy, w przeciwieństwie do nacjonalistów ukraińskich, nie zgłaszają roszczeń terytorialnych wobec Polski. Jednym z bezpośrednich następstw wielomiesięcznych protestów na Majdanie było wzmocnienie wśród społeczeństwa zachodniej Ukrainy idei nacjonalistycznych. Niektórzy polscy publicyści prognozowali, że nowa Ukraina będzie prozachodnia, ale nacjonalistyczna i antypolska, co wcale nie jest paradoksem<sup>182</sup>. Jan Widacki pisał, że Polacy nie lubią wschodniej Ukrainy, bo jest prorosyjska. „Kochamy zachodnią, bo jest antyrosyjska. Problem w tym, że ta wschodnia nas lubi, a zachodnia nie bardzo, za to czczy pamięć Bandery i rezunów z UPA. Ale jest antyrosyjska. A to, jak wiadomo, najważniejsze”<sup>183</sup>.

## Zakończenie

Jednym z najważniejszych następstw kryzysu i konfliktu ukraińskiego dla Polski jest pogorszenie bezpieczeństwa naszego kraju. W interesie Polski jest jak najszybsze zakończenie tego kryzysu. Ze względu na geopolityczne położenie Ukrainy, jak i ze względu na podziały występujące w społeczeństwie ukraińskim,

<sup>178</sup> M. ZABOROWSKI: *Kryzys ukraiński to tragedia...*

<sup>179</sup> Z. BRZEZIŃSKI: *Fiński model dla Ukrainy*. „Gazeta Wyborcza”, 25.02.2014; Z. BRZEZIŃSKI: *Putin's three choices on Ukraine*. „The Washington Post”, 8.07.2014.

<sup>180</sup> H.A. KISSINGER: *To settle the Ukraine crisis, start at the end...*

<sup>181</sup> *Interview with Henry Kissinger: 'Do We Achieve World Order Through Chaos or Insight?'*, Spiegel.de, [www.spiegel.de/international/world/interview-with-henry-kissinger-on-state-of-global-politics-a-1002073.html](http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-henry-kissinger-on-state-of-global-politics-a-1002073.html). Dostęp: 18.11.2014.

<sup>182</sup> A. TALAGA: *Nowa Ukraina będzie nacjonalistyczna*. „Rzeczpospolita”, 25-26.01.2014.

<sup>183</sup> J. WIDACKI: *Rozdziobią nas kruki, wrony...* „Przegląd”, 6-12.05.2014, s. 17.

państwo to powinno nadal pełnić rolę buforową. Ewentualne wychodzenie z tej roli powinno dokonywać się ewolucyjnie, poprzez jednoczesną europeizację Ukrainy i Rosji. Polska nie powinna być zainteresowana „rewolucyjnym” przyspieszaniem procesów zachodzących w społeczeństwie ukraińskim. Odpowiedzialni politycy powinni zdawać sobie sprawę z ograniczeń nawet najbardziej godnych poparcia celów. Polska dyplomacja, forsując w UE stanowisko za jak najszybszym stowarzyszeniem Ukrainy z UE, przyczyniła się do powstania sytuacji, w której Ukraina musiała wybierać: UE czy Rosja? Nie przewidziała głównych następstw takiego przyspieszenia dla samej Ukrainy, stosunków rosyjsko-ukraińskich i dla bezpieczeństwa Polski.

Kolejne etapy kryzysu ukraińskiego były przede wszystkim wynikiem braku woli do porozumienia wśród ukraińskich elit politycznych oraz efektem polityki Rosji, Stanów Zjednoczonych i UE prowadzonej wobec Ukrainy. Kryzys i konflikt ukraiński 2013/2014 i jego implikacje są efektem przede wszystkim trwającej od wielu lat geopolitycznej rywalizacji mocarstw o poszerzenie wpływów w Ukrainie. Nie jest to proces zakończony i należy się liczyć z kolejnymi z tym związanymi kryzysami w tym kraju.

Jeden z głównych wniosków, jaki nasuwa się dla Polski z kryzysu ukraińskiego i jego dotychczasowych implikacji to ten, że polska klasa polityczna nie powinna angażować się w takim stopniu jak to miało w okresie „pomarańczowej rewolucji” oraz w latach 2013-2014 w konflikty wewnętrzne na Ukrainie, opowiadając się jednoznacznie po jednej ze stron tych konfliktów. Zaangażowanie Polski w kolejne „rewolucje” ukraińskie jest bez precedensu w naszej części Europy, jeśli chodzi o stopień ingerowania w sprawy wewnętrzne państwa sąsiedniego. Zdecydowane poparcie polskiej klasy politycznej dla ukraińskiej opozycji politycznej, domagającej się ustąpienia legalnie wybranego prezydenta W. Janukowycza, a następnie dla przeprowadzonego zamachu stanu w Ukrainie, było przejawem braku politycznej wyobraźni polskich polityków, co do dalszych następstw tych wydarzeń zarówno dla samej Ukrainy, jak i dla bezpieczeństwa Polski. Politycy naszego kraju nie powinni być zainteresowani nadmiernym przyspieszaniem procesu wychodzenia Ukrainy z roli buforu między Zachodem a Rosją. To ewolucyjne, endemiczne procesy zachodzące w społeczeństwie ukraińskim powinny rozstrzygać o tempie integrowania się Ukrainy z Zachodem, a nie pobudzanie tego procesu z zewnątrz, w tym przez Polskę. Żaden z polskich polityków, popierających bezkrytycznie coraz bardziej radykalizujący się w kolejnych miesiącach w swoich postulatach Euromajdan, nie chce przyznać, że z tego względu ponosi jakąś część politycznej odpowiedzialności za kryzys ukraiński i jego implikacje, w tym także te następstwa tego kryzysu, które skutkowały pogorszeniem bezpieczeństwa Polski. Nic też nie wskazuje na to, by kryzys ukraiński 2013/2014 stał się podstawą do gruntownego przemyślenia i przewartościowania dotychczasowej polityki wschodniej Polski na mniej emocjonalną, a bardziej realistyczną, zarówno wobec Ukrainy, jak i Rosji.

(sierpień 2014)

Jarosław Tomaszewicz

## Kryzys ukraiński i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski

Analizowanie kryzysu ukraińskiego i jego wpływu na sytuację Polski jest ze wszech miar trudne. Po pierwsze, jest to proces wciąż niezakończony, rozwijający się bardzo dynamicznie, co utrudnia nie tylko prognozowanie, ale nawet nabranie dystansu niezbędnego do wyciągania wniosków; co więcej, skazuje na wyrwykowe doniesienia bieżące (głównie internetowe)<sup>1</sup>. Po drugie (w odróżnieniu od np. Arabskiej Wiosny), dzieje się bardzo blisko, tuż za polską granicą, dlatego wpływa bezpośrednio na różne polskie interesy i wywołuje silne emocje. Po trzecie wreszcie, konflikt na Ukrainie jest klasycznym przykładem wojny IV generacji (*miatieżwojny*), w której informacja jest przez obie strony traktowana jako broń, dlatego dotarcie do faktów niespreparowanych jest bardzo trudne, jeśli nie wręcz niemożliwe<sup>2</sup>. By wyrobić sobie obiektywny pogląd, konieczne jest systematyczne monitorowanie źródeł zarówno ukraińskich, jak rosyjskich i separatystycznych<sup>3</sup>. Wszystkie te okoliczności sprawiają, że naukowe, tj. obiektywne, wyważone, nieuprzedzone analizowanie kryzysu ukraińskiego napotyka ogromne problemy.

<sup>1</sup> Co więcej informacje nieraz znikają z Internetu lub stają się przedmiotem „obróbki” - *vide np. Medialne manipulacje*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia/wojskowosc?zobacz/medialne-manipulacje](http://www.kresy.pl/wydarzenia/wojskowosc?zobacz/medialne-manipulacje). Dostęp: 1.08.2014. Opisuje to jeden z blogerów. Kodiak: *Raz widzisz, raz nie, fałszowanie ukraińskiego kryzysu*. web logs, [www.yukon.neon24.pl/post/111436,raz-widzisz-raz-nie-falszowanie-ukrainskiego-kryzysu](http://www.yukon.neon24.pl/post/111436,raz-widzisz-raz-nie-falszowanie-ukrainskiego-kryzysu). Dostęp: 29.07.2014.; por. *Zestrzelenie Boeinga 777 (lot MH-17) i wpływ na internetowe scamy*. Niebezpiecznik.pl, [www.niebezpiecznik.pl/post/katastrofa-mh-17-i-jej-wplyw-na-ataki-internetowe-oraz-sieciowe-wpadki-separatystow-i-ujawnienie-podsluchu](http://www.niebezpiecznik.pl/post/katastrofa-mh-17-i-jej-wplyw-na-ataki-internetowe-oraz-sieciowe-wpadki-separatystow-i-ujawnienie-podsluchu). Dostęp: 8.08.2014. Ba, pojawiają się nawet fałszywe strony przypisywane przeciwnikowi w ramach „czarnej propagandy”. *Important: #Russian special services created a fake internet page of #Ukrainian #ATO press-centre*. Euromaidan PR, [www.twitter.com/EuromaidanPR/status/494124886684868609](http://www.twitter.com/EuromaidanPR/status/494124886684868609). Dostęp: 29.07.2014.

<sup>2</sup> O wojnie informacyjnej w czasie kampanii krymskiej zob. J. DARCZEWSKA: *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska - studium przypadku*. Warszawa, s. 23-32.

<sup>3</sup> Ukraiński lub proukraiński punkt widzenia prezentują m.in. InfoResist: News Resistance to Invaders, [www.inforesist.org](http://www.inforesist.org); Ukraine@war, [www.ukraineatwar.blogspot.nl](http://www.ukraineatwar.blogspot.nl) i Voices of Ukraine, [www.maidantranslations.com](http://www.maidantranslations.com); do tej grupy możemy też zaliczyć strony prezentujące stanowisko demokratycznej opozycji w Rosji: The Interpreter, [www.interpretermag.com](http://www.interpretermag.com) oraz – w języku polskim – Media w Rosji, [media-w-rosji.blogspot.com](http://media-w-rosji.blogspot.com). Rosyjski i prorosyjski punkt widzenia znajdziemy na stronach Russia Today, [www.rt.com/news/eastern-ukraine-army-operation-680](http://www.rt.com/news/eastern-ukraine-army-operation-680) i Russkaja Wiesna, [www.rusvesna.su](http://www.rusvesna.su); w języku polskim Głos Rosji, [www.polish.ruvr.ru/news](http://www.polish.ruvr.ru/news), portal Geopolityka.org i blog „Prawda zawsze zwycięża!”, [www.adnovum.neon24.pl](http://www.adnovum.neon24.pl). Na uwagę zasługują ponadto Radio Free Europe – Radio Liberty Live Blog: Ukraine In Crisis, [www.rferl.org/content/liveblog/25416257.html](http://www.rferl.org/content/liveblog/25416257.html) oraz (z mediów polskich) Portal Społeczności Kresowej Kresy.pl, [www.kresy.pl](http://www.kresy.pl).

## Przyczyny kryzysu

Zaryzykować można hipotezę, że u fundamentów obecnego kryzysu na Ukrainie leży brak tradycji ukraińskiej państwowości. Mimo odwoływania się przez współczesną republikę Ukrainy do „tysiącletniej tradycji państwowotwórczej” Rusi Kijowskiej i zaporoskiej Kozaczyzny<sup>4</sup>, faktycznym prekursorem może być uznana tylko Ukraińska Republika Ludowa (1917-1920). Owocowało to słabością instytucji publicznych i niską kulturą polityczną, przejawiającą się m.in. w rozpowszechnionej korupcji (w rankingu *Transparency International* Ukraina znalazła się dopiero na 144. miejscu na 176 sklasyfikowanych państw)<sup>5</sup>, jak przemocy politycznej (od bijatyk w parlamencie, przez zamieszki uliczne, po zabójstwa)<sup>6</sup>; choć, co prawda, niedomagania te rekompensowane są przez ogromną zdolność samoorganizacji Ukraińców, wykazywaną choćby na Majdanie.

Terytorialny kształt dzisiejszej Ukrainy uformował się dopiero po II wojnie światowej, łącząc obszary o różnej przeszłości historycznej<sup>7</sup>. Jak przyznaje Roman Szporluk: „Ten proces składania w jedną całość wszystkich «Ukrain», został zakończony w roku 1945 - lub 1954, [...]. To wówczas Ukraina stała się jedną całością, z własnym centrum”<sup>8</sup>. Historyczny rozwój ziem ukraińskich (Ukraina Lewobrzeżna należała do Rosji od XVII w., Prawobrzeże i wybrzeża Morza Czarnego od XVIII w.) doprowadził do głębokiego zintegrowania jej gospodarki z Rosją<sup>9</sup>. „Wbrew rozpowszechnionemu pogładowi”, pisze Tadeusz Olszański, „Ukraina nie była sowiecką kolonią, ale częścią obszaru metropolitalnego Imperium Sowieckiego (wcześniej – Rosyjskiego). [...] Od początku XIX w. do końca Związku Sowieckiego ukraińska gospodarka [...] zachowywała kluczowe pozycje w rosyjskiej/sowieckiej gospodarce”<sup>10</sup>. O ile niektóre gałęzie przemysłu (ciężki, zbrojeniowy, chemiczny) były przerośnięte, to inne niedorozwinięte (np. produkcję zapalek uruchomiono na Ukrainie dopiero w 2000 roku). Nic dziwnego, że jeszcze w 2012 roku Rosja miała największy udział zarówno

<sup>4</sup> *Akt niezależności Ukrainy z 24 sierpnia 1991 r.* „Więź” 1991, nr 11-12.

<sup>5</sup> M. MUSZYŃSKI: *Komu się opłaca integracja Ukrainy z UE?* Forbes.pl, [www.forbes.pl/komu-sie-oplaca-integracja-ukrainy-z-ue-analiza-umowy-stowarzyszeniowej,artykuly,165165,1,1.html](http://www.forbes.pl/komu-sie-oplaca-integracja-ukrainy-z-ue-analiza-umowy-stowarzyszeniowej,artykuly,165165,1,1.html). Dostęp: 22.10.2013.

<sup>6</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*. Kraków 2003, s. 62, 68, 72, 82, 92, 94, 114-119. Dotyczy to również biznesu – np. przeciw Ihorowi Kołomojskiemu dwukrotnie prowadzono postępowanie o zlecenie zabójstwa. S. MATUSZAK: *Demokracja oligarchiczna. Wpływ grup biznesowych na ukraińską politykę*. „Prace OSW” 2012, nr 42, s. 31, 106.

<sup>7</sup> Owa geopolityczna niespójność inspirowała niektórych politologów do snucia projektów podziału Ukrainy jako „państwa sezonowego” na polską Galicję Wschodnią, rosyjską Małorosję i buforową Republikę Kijowską. L. SYKUŁSKI: *Ku Nowej Europie. Perspektywa związku Unii Europejskiej i Rosji. Spojrzenie geopolityczne z Polski*. Częstochowa 2011, s. 109-113.

<sup>8</sup> R. SZPORLUK: *Imperium, komunizm i narody*. Red. A. NOWAK. Kraków 2003, s. 79.

<sup>9</sup> W. SOKOŁOWSKI: *Ukraina – dwa kolory. Ekonomiczne zróżnicowanie regionów*. „Forum Ekonomiczne”, [www.forum-ekonomiczne.pl/article/ukraina-dwa-kolory-ekonomiczne-zroznicowanie-regionow/](http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/ukraina-dwa-kolory-ekonomiczne-zroznicowanie-regionow/). Dostęp: 24.02.2014.

<sup>10</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 16-17.

w ukraińskim eksporcie (25,8%) jak imporcie (32,9%)<sup>11</sup>. Dodajmy też, że Rosja pozostaje największym zagranicznym rynkiem pracy dla Ukraińców – w 2008 roku do Rosji wyjeżdżało 43% pracujących za granicą Ukraińców<sup>12</sup>.

Rezultatem skomplikowanych dziejów jest zróżnicowanie kulturowe Ukrainy. Według spisu powszechnego z 2001 roku 77,8% mieszkańców kraju zadeklarowało narodowość ukraińską, a 17,3% rosyjską<sup>13</sup>. Co więcej nie tylko Rosjanie pozostawali w kręgu kultury rosyjskiej – według Akademii Nauk Ukrainy w 2000 roku tylko po rosyjsku mówiło 36% mieszkańców (o 6,9% więcej niż w 1992 roku!), a dwujęzycznych było 24,8%<sup>14</sup>. Rosjanie stanowili 45% ludności obwodu ługańskiego, 44% donieckiego, 33% charkowskiego, 32% zaporoskiego, 27% odeskiego, 24% dniepropietrowskiego, 20% chersońskiego, 19% mikołajewskiego; zarazem rusofoni to 69% mieszkańców obwodu ługańskiego i 75% donieckiego. Siła mniejszości rosyjskiej i zbliżonych do niej żywiołów zrodziła tendencje separatystyczne już w momencie rozpadu ZSRR. Na początku lat 90. w Ługańsku powstał Demokratyczny Ruch Donbasu, domagający się odbudowy Republiki Doniecko-Krzyworoskiej (istniejącej w czasie wojny domowej), w Odessie Demokratyczny Związek Noworosji<sup>15</sup>.

Specyficzny charakter ma w tym kontekście kwestia Krymu, który Olszański określa jako „[...] przyłączony do Ukrainy dopiero w 1954 r., [...] nie tyle zrusyfikowany, co rosyjski, przez dziesięciolecia zdominowany przez bazy sowieckiej Floty Czarnomorskiej [...] region tak odrębny, że poświęcam mu [w swej książce - J.T.] osobny rozdział”<sup>16</sup>. Półwysep zamieszkują w 67% Rosjanie, w 77% – rusofoni (1989). W Sewastopolu ludność rosyjskojęzyczna przekraczała 90%; w ZSRR było to miasto wydzielone, podporządkowane

<sup>11</sup> Ukraina eksportuje do Rosji głównie produkty przemysłu maszynowego i hutniczego, na które trudno byłoby znaleźć szybko inne rynki zbytu. Należy tu też uwzględnić wymianę handlową z Białorusią - 6,4% importu - i Kazachstanem - 3,7% eksportu. WYDZIAŁ PROMOCJI HANDLU I INWESTYCJI AMBASADY RP W KIJOWIE: *Ukraina - przewodnik po rynku 2013*. Kijów 2012, s. 22. Na wszystkie kraje Unii Europejskiej przypadło w 2013 r. 26,6% eksportu. Szerzej zob. A. SZEPTYCKI: *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*. Warszawa 2013, s. 179-215.

<sup>12</sup> *Rosja jest największym zagranicznym rynkiem pracy dla Ukraińców*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,gospodarka?zobacz/rosja-jest-najwiekszym-zagranicznym-rynkiem-pracy-dla-ukraincow](http://www.kresy.pl/wydarzenia,gospodarka?zobacz/rosja-jest-najwiekszym-zagranicznym-rynkiem-pracy-dla-ukraincow). Dostęp: 26.08.2014.

<sup>13</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 201.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 144. O procesach naturalnej i wymuszonej rusyfikacji w okresie sowieckim zob. np. B. LEWYCKY: *Polityka i społeczeństwo na Ukrainie sowieckiej 1953-1980*. Warszawa 1988, s. 117-123; R. SOLCHANOK: *Ukraine, Belorussia, and Moldavia: Imperial Integration, Russification, and the Struggle for National Survival*. W: *The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society*. Red. L. HAJDA, M. BEISSINGER. Boulder, San Francisco & Oxford 1990, s. 181-193.

<sup>15</sup> J. DARSKI: *Ukraina. Historia, współczesność, konflikty narodowe*. Warszawa 1993, s. 78-79; A. ŁOMANOWSKI: *Dziwota fala*. „Gazeta Wyborcza”, 4-5.09.1993. Później główną siłą prorosyjską stał się Obywatelski Kongres Ukrainy, dążący do uznania rosyjskiego za drugi język państwowy oraz federalizacji Ukrainy i Rosji. A. ŁOMANOWSKI: *Parlamentu nie będzie*. „Gazeta Wyborcza”, 25.03.1994. W 1998 r. OKU przekształcił się w Partię Słowiańską. W. BALUK: *Koncepcje polityki narodowościowej Ukrainy. Tradycje i współczesność*. Wrocław 2002, s. 101, 224. Zjawisko regionalizmu Donbasu opisywał w Radiu Swoboda J. GNATYENKO: *Widziane z Ługańska. Media w Rosji*, „Media w Rosji”, [www.media-w-rosji.blogspot.it/2014/04/widziane-z-uganska.html](http://www.media-w-rosji.blogspot.it/2014/04/widziane-z-uganska.html) za: [www.svoboda.org/content/article/25334462.html](http://www.svoboda.org/content/article/25334462.html). Dostęp: 16.04.2014.

<sup>16</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 13.

bezpośrednio Moskwie. Specyfika Krymu zrodziła silny ruch separatystyczny (Republikański Ruch Krymu pod wodzą Jurija Mieszkowa), który na podstawie referendum (20 stycznia 1991 roku) doprowadził do ustanowienia autonomicznej Republiki Krymu, a w maju 1992 roku próbował ogłosić jej niepodległość<sup>17</sup>. Problem krymski komplikuje istnienie krymskotatarskiego subseparatyzmu: o ile krymscy Rosjanie dążyli do uniezależnienia się od Ukrainy, to Tatarzy Krymscy (ok. 250 tys. – 12% mieszkańców Półwyspu) chcą uniezależnienia od Rosjan<sup>18</sup>.

Udział innych, poza rosyjską, mniejszości etnicznych liczony jest w promilach, niekiedy jednak mają one znaczenie polityczne. Dotyczy to przede wszystkim Rumunów z północnej Bukowiny (151 tys.) i Węgrów z Zakarpacia (157 tys.), wysuwających żądania autonomii politycznej, a czasem nawet rewizji granic<sup>19</sup>. Na Zakarpaciu rozwija się też – choć trudno ocenić jego realny zasięg – ruch separatystyczny Rusnaków (Rusinów Karpackich), którzy zgrupowani w Europejskim Kongresie Rusinów w 2008 roku zażądali autonomii<sup>20</sup>.

Zróżnicowaniu etnicznemu towarzyszy wyznaniowe. Według badań, przytaczanych przez Włodzimierza Pawluczuka, za wierzących uważało się 43% badanych, za niezdecydowanych 31%, a za ateistów i niereligijnych 23%. Zwraca tu uwagę zróżnicowanie terytorialne zaangażowania religijnego: zdanie „Nigdy nie miałem wątpliwości dotyczących istnienia Boga” potwierdziło 76% pytanych w Galicji, a tylko 20% na wschodzie kraju. Co więcej terytorialnie zróżnicowane są też preferencje wierzących: w Galicji dominuje Ukraińska Greckokatolicka Cerkiew (unici), w centrum i na Wołyniu – Ukraińska

<sup>17</sup> W lutym 1991 r. ukraiński parlament ogłosił restytucję Krymskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, która rok później została przemianowana na Republikę Krymu. T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 161-164; J. DARSKI: *Ukraina...*, s. 83-85; W. CZIRKO: *Kto komu służy?*. „Swobodnyj Krym” 1992, nr 18. Ponownie usiłował dokonać secesji Mieszkow, wybrany w styczniu 1994 r. prezydentem Krymu – w maju 1995 r. zakończyło się to jednak fiaskiem i okrojeniem autonomii. *Ibidem*; A. ŁOMANOWSKI: *A tak naprawdę wygrała Tatarzy*. „Gazeta Wyborcza”, 31.01.1994; *Idem*: *Karateka na mieliźnie*. „Gazeta Wyborcza”, 9.06.1994.

<sup>18</sup> O stosunkach tatarsko-rosyjskich zob. S. CHAZBIJEWICZ: *Awdet czyli powrót. Walka polityczna Tatarów krymskich o zachowanie tożsamości narodowej i niepodległość państwa po II wojnie światowej*. Olsztyn 2001, s. 202-240; o sowieckich represjach wobec Tatarów Krymskich *Ibidem*, s. 66-184. Warto jednak pamiętać o zróżnicowaniu postaw politycznych społeczności krymskotatarskiej: obok (dominującej) proukraińskiej Organizacji Krymskotatarskiego Ruchu Narodowego (z którego inicjatywy działają Kurultaj i Medżlis) działa też mniejszościowe prorosyjskie ugrupowanie Milli Firka. A. WINNING: *Resist or cooperate? Crimean Tatars split over Russian rule*. Reuters, [www.reuters.com/article/2014/05/15/us-ukraine-crisis-crimea-tatars-idUSBREA4E06120140515](http://www.reuters.com/article/2014/05/15/us-ukraine-crisis-crimea-tatars-idUSBREA4E06120140515). Dostęp: 15.05.2014.

<sup>19</sup> J. DARSKI: *Ukraina...*, s. 95-107; W. BALUK: *Koncepcje polityki narodowościowej Ukrainy...*, s. 254-256. Por. *Jobbik zrywa kontakty z ukraińską „Swobodą”*, Narodowcy.net, <http://narodowcy.net/jobbik-zrywa-kontakty-z-ukrainska-swoboda/2013/04/01>. Dostęp: 6.04.2013.; *Orban chce autonomii dla Węgrów na Ukrainie*, Gość Niedzielny – tygodnik katolicki, [www.gosc.pl/doc/2000248.Orban-chce-autonomii-dla-Wegrow-na-Ukrainie](http://www.gosc.pl/doc/2000248.Orban-chce-autonomii-dla-Wegrow-na-Ukrainie). Dostęp: 13.05.2014.

<sup>20</sup> J. DARSKI: *Ukraina...*, s. 87-95; W. BALUK: *Koncepcje polityki narodowościowej Ukrainy...*, s. 251-254. Por. *Lider Rusinów zakarpaccich chce autonomii dla obwodu i liczy na pomoc Węgier*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/lider-rusinow-zakarpaccich-chce-autonomii-dla-obwodu-i-liczy-na-pomoc-wegier](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/lider-rusinow-zakarpaccich-chce-autonomii-dla-obwodu-i-liczy-na-pomoc-wegier). Dostęp: 27.06.2014. O nastrojach mniejszości bułgarskiej i gagauzkiej Budziaku zob. *Balkany na Ukrainie. Bułgarzy, Gagauzi i Albańczycy z ukraińskiego Budziaku*. Red. W. LIPIŃSKI. Warszawa 2014, s. 15-16.



Prawosławna Cerkiew Patriarchatu Kijowskiego, na wschodzie i południu – Ukraińska Prawosławna Cerkiew Patriarchatu Moskiewskiego; ponadto istnieje (głównie w obwodzie lwowskim) Ukraińska Prawosławna Autokefaliczna Cerkiew. Konflikty między tymi denominacjami są bardzo upolitycznione (*vide* zaangażowanie nacjonalistycznych bojówek UNA-UNSO po stronie patriarchy Filareta 1992-1995)<sup>21</sup>.

Kolejną determinantą obecnego kryzysu są okoliczności uzyskania niepodległości przez Ukrainę – sama geneza ukraińskiej państwowości. W Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej – najważniejszej po Rosyjskiej FSRR – zawsze silny był nurt narodowego komunizmu, pragnącego jak największej samodzielności republiki<sup>22</sup>. Doprowadziło to u schyłku *pieriestrojki* do ukształtowania się nieformalnego sojuszu między antykomunistyczną opozycją niepodległościową (Ludowy Ruch Ukrainy) i grupą narodowych komunistów skupioną wokół Leonida Krawczuka (przewodniczącego Rady Najwyższej USRR, wcześniej II sekretarza KC Komunistycznej Partii Ukrainy). To właśnie głosami tego bloku Rada Najwyższa USRR 24 sierpnia 1991 roku uchwaliła *Deklarację niepodległości*. W ocenie Józefa Darskiego (Jerzego Targalskiego): „Uchwały sierpniowe nie były wynikiem nacisku społeczeństwa, lecz decyzji suwerennościowych komunistów Krawczuka, dążącego do zbudowania podstaw swej władzy w republice”. W dodatku „powstała na Ukrainie groźba, iż nie będzie ona już miała żadnej siły politycznej zdolnej przeciwstawić się nowemu narodowemu bolszewizmowi Krawczuka i jego systemowi korporacyjnemu, który dawna opozycja narodowa gotowa była zaakceptować zamiast demokracji parlamentarnej”<sup>23</sup>.

W rezultacie niepodległa Ukraina stała się klasycznym państwem „uwłaszczonej nomenklatury”. Ukształtował się tam specyficzny system nie

<sup>21</sup> W. PAWLUCZUK: *Ukraina: polityka i mistyka*. Kraków 1998, s. 122-168; por. W. RADZIWINOWICZ: *Jak rosyjska cerkiew przegrała bitwę o Ukrainę*. „Gazeta Wyborcza”, 24.03.2014.

<sup>22</sup> Zaliczyć można tu Ukraińską Komunistyczną Partię „Borot’ba” w czasie wojny domowej, Ołeksandra Szumskiego i Mykołę Skrypnyka w okresie międzywojennym, Petro Szelesta (przywódcę ukraińskich komunistów 1963-1972). O ukraińskim narodowym komunizmie zob. J.J. BRUSKI: *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919-1924)*. Kraków 2000, s. 54-57, 121; H. CARRERE D’ENCAUSSE: *Bolszewicy i narody, czyli Wielkie Urągówisko 1917-1930*. Warszawa 1992, s. 66-67; T. CLIFF: *Państwowy kapitalizm w Rosji: od Stalina do Gorbaczowa*. Warszawa 1991, s. 217-218; T. STRYJEK: *Ukraińska idea narodowa okresu międzywojennego*. Wrocław 2000, s. 332-397; J. DARSKI: *Ukraina...*, s. 24-25, 30; B. LEWICKY: *Polityka i społeczeństwo na Ukrainie sowieckiej...*, s. 63-96; J. TOMASIEWICZ: *Ukraiński ruch narodowy między faszysmem i nacjonalizmem*. „Studia nad Faszysmem i Zbrodniami Hitlerowskimi”, t. XXVI (2003). Co ciekawe, również jedna z pierwszych konspiracyjnych grup opozycji niepodległościowej – Ukraiński Związek Robotniczo-Chłopski na początku lat 60. XX w. – miała charakter narodowo-komunistyczny. W. BALUK: *Koncepcje polityki narodowościowej Ukrainy...*, s. 74. Ukraińscy nacjonalcomuniści istnieją (acz na marginesie) po dzień dzisiejszy. *Behind the Lines: Ukrainian Leftists in the Donbas*. Observer Ukraine, [www.observerukraine.net/2014/05/19/behind-the-lines-ukrainian-leftists-in-the-donbas/](http://www.observerukraine.net/2014/05/19/behind-the-lines-ukrainian-leftists-in-the-donbas/). Dostęp: 3.07.2014.

<sup>23</sup> J. DARSKI: *Ukraina...*, s. 41, 44, 52. Olszański sugeruje, że przyczyną niepodległościowego zwrotu ukraińskich komunistów była obawa przed zainicjowaną przez Jelcyna w Rosji dekomunizacją. T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 36.

będący ani demokracją parlamentarną, ani autokracją w stylu białorusko-rosyjskim, oparty na chwiejnej równowadze grup nacisku zawłaszczających różne instytucje państwowe, nazwany przez Sławomira Matuszaka „demokracją oligarchiczną”. Matuszak pisze: „Wielki biznes na Ukrainie nie tylko kontroluje całe sektory gospodarki oraz media elektroniczne, ale ma też ogromne wpływy w partiach politycznych. [...] Między politykami i oligarchami istnieje sieć wzajemnych powiązań”<sup>24</sup>. Janine Wedel dopowiada: „Pojedyncze klany, z których każdy kontroluje jakąś część własności i zasobów, są tak blisko powiązane z poszczególnymi ministerstwami czy instytucjami rządowymi, że praktycznie niemożliwe jest rozróżnienie działań państwa od działań klanu”<sup>25</sup>.

Zawłaszczenie państwa przez „klany” oligarchiczne dokonało się za czasów prezydentury Leonida Kuczmy i od tej pory system klanowy cały czas ewoluje pozostając bardzo niestabilnym<sup>26</sup>. Pierwsze klany ukształtowały się na bazie największych ośrodków przemysłowych: donieckiego (m.in. Rinat Achmetow, Serhij Taruta, Wiktor Janukowycz), dniepropietrowskiego (Pawło Łazarenko, Wiktor Pinczuk, Ihor Kołomojski, Julia Tymoszenko, Serhij Tyhipko) i kijowskiego (szef kancelarii prezydenckiej, Wiktor Medwedczuk). Później jednak klan dniepropietrowski uległ dezintegracji po upadku Łazarenki, a kijowski marginalizacji po odejściu Kuczmy, w klanie donieckim doszło zaś do konfliktu między Achmetowem i Tarutą, pojawiły się też nowe grupy (np. RUE Dmitro Firtasza). Masywne przegrupowanie układu sił nastąpiło po „pomarańczowej rewolucji” 2004 roku, określanej jako „rewolucja milionerów przeciw miliardom”; mimo jej antyoligarchicznego ostrza faktycznie została wykorzystana przez oligarchów, takich jak wywodzący się z klanu kijowskiego Petro Poroszenko czy Konstantyn Żewago. Późniejsze perturbacje przyniosły m.in. podziały w obozie „pomarańczowych” i konflikt Tymoszenko z grupą RUE (którego konsekwencją było po latach uwięzienie Tymoszenko). Po objęciu prezydentury przez Janukowycza (2010 roku) przystąpił on do budowy własnego „klanu”, będąc wspieranym przez z m.in. Tyhipko, Achmetowa i Firtasza. W opozycji pozostawali Kołomojski, Pinczuk, Poroszenko i Żewago<sup>27</sup>.

Nieustanne przetasowania w sferze władzy ekonomicznej znajdowały swe odzwierciedlenie w niestabilności systemu partyjnego Ukrainy. Partie polityczne miały niejednokrotnie charakter aideologicznych i bezprogramowych „biznes-projektów” poszczególnych lobbies (Agrarna Partia Ukrainy – przemysłu rolno-spożywczego, Demokratyczna Partia Ukrainy – spirytusowego, Partia Zielonych Ukrainy – petrochemicznego) czy nawet poszczególnych oligarchów

<sup>24</sup> S. MATUSZAK: *Demokracja oligarchiczna. Wpływ grup biznesowych...*, s. 5.

<sup>25</sup> Za: B. RADZIEJEWSKI: *Heroje kontra klany*. Nowa Konfederacja, [www.nowakonfederacja.pl/heroje-kontra-klany/](http://www.nowakonfederacja.pl/heroje-kontra-klany/). Dostęp: 24.05.2014.

<sup>26</sup> M. BOJCUN: *The Return of Capitalism to Ukraine*. Observer Ukraine, [www.observerukraine.net/historical-studies/](http://www.observerukraine.net/historical-studies/). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>27</sup> S. MATUSZAK: *Demokracja oligarchiczna. Wpływ grup biznesowych...*, s. 14, 17-19, 24-28, 32, 58. Zob. przegląd 14 klanów oligarchicznych *Ibidem*, s. 88-110. Por. W. KONONCZUK, A. SARNA: *Prezydencka „rodzina” na Ukrainie rozwija zaplecze biznesowe*. Ośrodek Studiów Wschodnich [dalej: OSW], [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-26/prezydencka-rodzina-na-ukrainie-rozwija-zaplecze-biznesowe](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-26/prezydencka-rodzina-na-ukrainie-rozwija-zaplecze-biznesowe). Dostęp: 26.06.2013.

(Solidarność P. Poroszenki)<sup>28</sup>. Sojusze między nimi miały charakter doraźnych konfiguracji opartych na interesach ekonomicznych – jak ubolewał Darski „dawne ugrupowania antykomunistyczne po 10 latach zakończyły swój samodzielny byt polityczny jako dodatki do różnych stronnictw oligarchicznych i postkomunistycznych”<sup>29</sup>. W rezultacie wiele ugrupowań (choćby niepodległościowy Ludowy Ruch Ukrainy czy Partia Ludowo-Demokratyczna L. Kuczmy) zanikało bez śladu, na ich miejsce wciąż pojawiały się nowe. Do mobilizacji wyborców ugrupowania te często używały etniczno-regionalnych sentymentów, co sprawiało, że mapa wpływów politycznych na ogół pokrywała się z mapą zróżnicowania językowego Ukrainy. Już w czasie wyborów parlamentarnych 1994 roku, jak napisała Radziława Gortat „[...] siły starego ładu [...] królowały na południu i wschodzie, ugrupowania demokratyczne i narodowe na zachodzie – zwłaszcza w byłej Galicji”. Ta sama prawidłowość ujawniała się w kolejnych wyborach prezydenckich i parlamentarnych aż po rok 2012 (tyle, że po 2004 roku komunistów w roli reprezentantów południowego wschodu zastąpiła Partia Regionów)<sup>30</sup>.

Po „pomarańczowej rewolucji” ukształtował się system, którego oś stanowiły dwie skonfliktowane partie oligarchiczne: Partia Regionów, będąca politycznym ramieniem klanu donieckiego (tzw. niebiescy), i Batkiwszczyna (Ojczyzna) Tymoszenko, reprezentująca opozycję<sup>31</sup>. Przedłużenie tej osi stanowiły partie ideologiczne: na radykalnej prawicy Wszechukraińskie Zjednoczenie Swoboda, na radykalnej lewicy Komunistyczna Partia Ukrainy; pozycję centrową próbował zająć Demokratyczny Sojusz Ukrainy na rzecz Reform (UDAR) Witalija Kliczko<sup>32</sup>. Pomijając kwestie personalne i biznesowe, zasadnicze różnice programowe dotyczyły polityki zagranicznej, a ściślej kierunku i tempa integracji międzynarodowej Ukrainy. I w tym przypadku postulaty polityczne były pochodną interesów ekonomicznych: umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską była korzystna np. dla producentów żywności (np. Poroszenko) i wyrobów przetworzonych (takich jak rury,

<sup>28</sup> J. DARSKI: *Oligarchiczny system polityczny na Ukrainie*. „ABC. Adriatyk, Bałtyk, Morze Czarne” 2002, nr 1.

<sup>29</sup> *Ibidem*. Np. Darski określa Batkiwszczynę mianem „ugrupowania komsomolskiego” ze względu na pochodzenie polityczne jej przywódców: Julii Tymoszenko i Ołeksandra Turczynowa (który był szefem wydziału propagandy Komsomołu w Dniepropietrowsku); zarazem z tym ugrupowaniem połączyła się radykalnie antykomunistyczna Ukraińska Konserwatywna Partia Republikańska Stepana Chmary oraz indywidualni dysydenci z różnych nacjonalistycznych formacji (Andrij Szkil z UNA-UNSO, Andrij Parubij z Socjal-Nacjonalistycznej Partii Ukrainy). *Ibidem*.

<sup>30</sup> R. GORTAT: *Ukraińskie wybory. Elekcja parlamentarna '98 a partie polityczne*. Warszawa 1998, s. 29, 34, 115-116; por. W. RADZIWINOWICZ: *Donbas przeciw Juszczenko*. „Gazeta Wyborcza”, 19.11.2004; mapa wyników wyborczych 2010 r. W: V. KALNYSH: *Who is fighting whom in Ukraine – and why*. Open Democracy, [www.opendemocracy.net/od-russia/valery-kalnysh/whoisfightingwhomukraineandwhy](http://www.opendemocracy.net/od-russia/valery-kalnysh/whoisfightingwhomukraineandwhy). Dostęp: 4.02.2014.

<sup>31</sup> Początkowo wewnątrz obozu „pomarańczowych” Tymoszenko rywalizowała z Naszą Ukrainą Wiktora Juszczenki (wspieraną przez Poroszenkę), która jednak utraciła wpływy społeczne.

<sup>32</sup> Choć UDAR starał się przedstawić jako nowoczesna alternatywa ugrupowań oligarchicznych, oskarżany był o powiązania z m.in. Pinczukiem. R. LENIARSKI: *Najgroźniejszy cios Ukrainy*. „Gazeta Wyborcza - Magazyn Świąteczny”, 29.11.2013.

produkowane przez Interpipe Pinczuka)<sup>33</sup>; natomiast branża metalurgiczna nie odnosiła z niej korzyści<sup>34</sup>. Nie znaczy to jednak, że Partia Regionów i popierający ją klan doniecki reprezentowali jednoznacznie prorosyjskie stanowisko – jak zwracali uwagę publicyści różnych orientacji, ugrupowanie Janukowycza i Achmetowa starało się raczej lawirować między integracją europejską i eurazjatycką<sup>35</sup>. Jednoznacznie prorosyjski charakter przypisać można jedynie KPU (i marginalnym grupom pokroju Postępowo-Socjalistycznej Partii Ukrainy, dążącym do odbudowy ZSRR), jednak znaczenie skrajnej lewicy w ukraińskiej polityce systematycznie malało.

Chwiejność ukraińskiego systemu politycznego rzutowała na chaotyczność polityki wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy. Na arenie międzynarodowej Ukraina prowadziła politykę „wielowektorowości”, lawirując między Unią Europejską a Rosją<sup>36</sup>. Brak reform, jakiegokolwiek długofalowej polityki i w ogóle myślenia w kategoriach dobra wspólnego doprowadziły do swego „kanibalizmu ekonomicznego”, polegającego na zawłaszczaniu i bezinwestycyjnym zużywaniu zasobów poprzedniego systemu, pasożytowaniu prywatnych quasi-monopoli na instytucjach publicznych, przemieszczeniu znacznych segmentów gospodarki w „szarą strefę”<sup>37</sup>. Organa państwa stawały się instrumentem oligarchów<sup>38</sup>.

Wszystko to sprawiło, że państwo o ogromnym potencjale, w chwili rozpadu ZSRR bogatsze od republiki rosyjskiej, znalazło się w bezprecedensowej w Europie zapaści gospodarczej i demograficznej. W 2008 roku PKB Ukrainy stanowił zaledwie 74,1% poziomu tego wskaźnika z 1990 roku<sup>39</sup>. Liczba ludności zmniejszyła się z 51,4 mln w 1989 roku do 48,5 mln w 2001 roku i ok. 45 mln obecnie<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Popierała ją też, dodajmy, klasa średnia zainteresowana liberalizacją życia gospodarczego i rozbięciem oligarchicznych monopolii.

<sup>34</sup> P. KOŚCIŃSKI, J. WOROBIOW: *Oligarchowie wobec stowarzyszenia Ukrainy z UE*. „Biuletyn PISM” 2013, nr 84. Oczywiście doraźne interesy ekonomiczne nie były jedyną determinantą zaangażowania politycznego.

<sup>35</sup> B. RADZIEJEWSKI: *Heroje kontra klany...*; K. RĘKAS: *To wać nie Abdank?*. Konserwatyzm.pl (Portal Myśli Konserwatywnej), [www.konserwatyzm.pl/artukul/11722/to-wasc-nie-abdank](http://www.konserwatyzm.pl/artukul/11722/to-wasc-nie-abdank). Dostęp: 27.02.2014. Wynikało to z obaw, że wielki biznes ukraiński mógłby zostać zdominowany przez bogatszych oligarchów rosyjskich.

<sup>36</sup> M. SHMELOVA: *Wielowektorowość w polityce zagranicznej Ukrainy*. „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2. Szczegółową analizę koncepcji polityki zagranicznej poszczególnych klanów przedstawia A. SZEPTYCKI: *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*. „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2.

<sup>37</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 71-77.

<sup>38</sup> „Rzeczpospolita” opisywała, jak to funkcjonuje w praktyce: „Grupa doniecka od trzech lat z taką samą bezwzględnością przejmując biznesy rywali, kontroluje sądy, prokuraturę, policję. Steruje parlamentem i rządem. [...] Metody są zawsze takie same: propozycja sprzedaży konkurencyjnego biznesu za cenę dalece odbiegającą od rynkowej. Jeśli oferta nie zostanie przyjęta, parę tygodni później pojawia się inspekcja podatkowa, prokuratura czy milicja, które pozostają na usługach państwa”. J. BIELECKI: *Donieccy biorą wszystko*. „Rzeczpospolita”, 28.12.2013.

<sup>39</sup> *Ukraina - przewodnik...*, s. 16.

<sup>40</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 11.

## Przebieg kryzysu

W chwili pisania niniejszego tekstu (połowa sierpnia 2014 roku) konflikt na Ukrainie wciąż trwa, więc jego relacjonowanie jest z konieczności ułomne, gdyż trudno zweryfikować napływające na bieżąco, sprzeczne nieraz, informacje.

Obecny kryzys rozpoczął się 21 listopada 2013 roku, gdy prezydent Janukowycz odmówił w Wilnie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Decyzja ta została niewątpliwie podjęta pod naciskiem Rosji, planującej przystąpienie Ukrainy do Eurazjatyckiej Unii Celnej<sup>41</sup>, należy jednak zwrócić uwagę na jej kontekst. Po pierwsze, społeczeństwo ukraińskie pozostawało podzielone w kwestii kierunku integracji międzynarodowej: wprowadzie w grudniu 2013 roku 46% Ukraińców popierało stowarzyszenie z Unią Europejską, ale 36% opowiadało się za integracją eurazjatycką. Przy tej okazji po raz kolejny ujawniły się podziały regionalne: stronnicy integracji z UE przeważali na zachodzie (81%) i w centrum (56%), natomiast zwolennicy opcji prorosyjskiej na wschodzie (61%) i południu (54%)<sup>42</sup>. Po drugie, umowa stowarzyszeniowa nie miałaby skutków jednoznacznie pozytywnych – jak napisał Wojciech Konończuk: „Według dostępnych szacunków wpływ dokumentu na ukraińską gospodarkę w pierwszym okresie mógłby być negatywny. Wiązałoby się to ze skutkami zniesienia barier taryfowych, otwarciem rynku i koniecznością dostosowania się do unijnych norm i standardów”<sup>43</sup>. W połączeniu z naciskiem Rosji, oferującej doraźne korzyści

<sup>41</sup> T. IWAŃSKI, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA: *Rosja przeciwdziała zbliżeniu Ukrainy z Unią Europejską*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-08-28/rosja-przeciwdziala-zblizeniu-ukrainy-z-unia-europejska](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-08-28/rosja-przeciwdziala-zblizeniu-ukrainy-z-unia-europejska). Dostęp: 28.08.2013. Na marginesie warto zwrócić uwagę na prymitywizm polityki Kremla, stawiającego na siłę (zarówno militarną, jak ekonomiczną) i korumpowanie establishmentu, natomiast notorycznie lekceważącego nastroje społeczne i sferę metapolityczną (zwracali na to uwagę również niektórzy rosyjscy intelektualisci, jak Andriej Fursow. *Ukraińskie pole bitwy – kompleksowe podsumowanie*. PRACowniA, [www.pracownia4.wordpress.com/2014/05/09/ukrainskie-pole-bitwy-kompleksowe-podsumowanie/#more-8217](http://www.pracownia4.wordpress.com/2014/05/09/ukrainskie-pole-bitwy-kompleksowe-podsumowanie/#more-8217). Dostęp: 14.04.2014.

<sup>42</sup> *ЕВРОМАЙДАН – 2013*: Research and Branding Group, [www.rb.com.ua/rus/projects/omnibus/8836/](http://www.rb.com.ua/rus/projects/omnibus/8836/). Dostęp: 10.12.2013. Nieco odmienne wyniki podawało Centrum Razumkova: w listopadzie integrację europejską popierać miała połowa Ukraińców (w maju 42%), a eurazjatycką jedna trzecia (w maju 31%). J. WILCZAK: *My i oni*. Polityka.pl, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1562517,1,polacy-bardziej-chca-ukrainy-w-ue-niz-ukraincy.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1562517,1,polacy-bardziej-chca-ukrainy-w-ue-niz-ukraincy.read). Dostęp: 24.11.2013. Jak mówił w wywiadzie dla amerykańskiej rozgłośni Asheville FM ukraiński anarchista: „istnieją ludzie popierający unię z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, [...] i kraj jest podzielony po połowie na ludzi, którzy chcą UE i Unii Celnej. Problemem jest fakt, że druga opcja nie jest za bardzo prezentowana w mediach, słabo w porównaniu do opcji pro-UE. Generalnie ci ludzie, nie mają też protestowania we krwi. Mieszkają w małych miastach i nie mają swojej reprezentacji medialnej tak jak mieszkańcy stolicy”. *Mit Euromajdanu*. Centrum Informacji Anarchistycznej, [www.cia.media.pl/ukrainski\\_anarchista\\_demaskuje\\_mit\\_euromajdanu](http://www.cia.media.pl/ukrainski_anarchista_demaskuje_mit_euromajdanu). Dostęp: 18.01.2014. Należy dodać, że ukraińscy anarchiści popierali Euromajdan.

<sup>43</sup> W. KONOŃCZUK: *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie). Dostęp: 27.11.2013. Nie od rzeczy będzie dodać, że antykorupcyjne i antymonopolistyczne reguły unijne trudne były do zaakceptowania przez ukraińskich oligarchów.

ekonomiczne (obniżka cen gazu, wykup ukraińskich obligacji), okoliczności te zaowocowały znaną decyzją Janukowycza<sup>44</sup>.

Odrzucenie umowy stowarzyszeniowej zmobilizowało opozycję do wystąpień antyrządowych poczynawszy od 29 listopada. Spacyfikowanie przez specjalne oddziały policji (Berkut) kilkusetosobowego zgromadzenia na Majdanie nad ranem 30 listopada doprowadziło do zaognienia napięcia. 1 grudnia pod pomnikiem Tarasa Szewczenki w Kijowie zebrało się ponad 100 tys. demonstrantów. Wbrew zakazowi pochód udał się w kierunku centrum, zajmując Majdan, plac Europejski i znaczną część Chreszczatyku, a także gmach rady miejskiej i siedzibę związków zawodowych. Grupa około tysiąca demonstrantów zaatakowała kordon sił porządkowych pod siedzibą administracji prezydenta przy ul. Bankowej. Wieczorem tego samego dnia na Majdanie zgromadziło się około 200-300 tys. ludzi. Odbudowano i otoczono barykadami miasteczko namiotowe, w którym na noc pozostawało około 2-3 tys. osób. Poza Kijowem manifestacje odbywały się również w innych miastach Ukrainy, gromadząc kilkadziesiąt tysięcy ludzi we Lwowie, po kilkanaście tysięcy w Tarnopolu i Iwano-Frankiwsku (gdzie protest poparły władze samorządowe)<sup>45</sup>. 8 grudnia protestujący zorganizowali „Marsz Milionów Ukraińców”, który zgromadził rekordową liczbę ok. 400-500 tys. uczestników. Wieczorem liczba zgromadzonych na Majdanie stopniała do kilkunastu tysięcy, na noc na Majdanie i w innych miejscach pozostało ok. 6-8 tysięcy<sup>46</sup>. Pierwsze protesty miały programowo apolityczny charakter, uczestniczyła w nich głównie proeuropejsko nastawiona młoda klasa średnia. Niebawem jednak przywódcy opozycji (Witalij Kliczko – UDAR, Arsenij Jaceniuk – Batkiwszczyna, Ołeh Tiahnybok – Swoboda), a także Petro Poroszenko i Jurij Łucenko, zdołali przejąć symboliczne zwierzchnictwo nad ruchem<sup>47</sup>.

W styczniu wydawało się, że – jak napisał Tadeusz Iwański – „protesty na Majdanie wyraźnie gasną”<sup>48</sup>. Rządzący wykorzystali to do uchwalenia 16 stycznia ustaw ograniczających swobody obywatelskie (zwłaszcza wolność zgromadzeń). Brak postępu doprowadził do frustracji i w konsekwencji radykalizacji protestujących. W miarę upływu czasu rosła rola sił radykalnych (Spilna Sprawa), zwłaszcza skrajnie prawicowych (przy czym Swoboda zyskała jeszcze bardziej ekstremistycznego konkurenta w postaci Prawego Sektora), co

<sup>44</sup> Rosja obiecuje Ukrainie miliardy za odstąpienie od integracji z UE. Forbes.pl, [www.forbes.pl/rosja-obiecuje-ukrainie-miliardy-za-odstapienie-od-integracji-z-ue,artykuly,161158,1,1.html](http://www.forbes.pl/rosja-obiecuje-ukrainie-miliardy-za-odstapienie-od-integracji-z-ue,artykuly,161158,1,1.html). Dostęp: 3.09.2013. Warto wszakże zauważyć, że Janukowycz pozostawiał sobie furtkę, zapowiadając powrót do negocjacji z UE w późniejszym terminie na lepszych warunkach.

<sup>45</sup> T.A. OLSZAŃSKI, W. KONOŃCZUK: *Kryzys polityczny na Ukrainie*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/kryzys-polityczny-na-ukrainie](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/kryzys-polityczny-na-ukrainie). Dostęp: 4.12.2013.

<sup>46</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Ukraina: kryzys się zaostrza*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-11/ukraina-kryzys-sie-zaostrza](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-11/ukraina-kryzys-sie-zaostrza). Dostęp: 11.12.2013.

<sup>47</sup> T.A. OLSZAŃSKI, W. KONOŃCZUK: *Kryzys polityczny na Ukrainie...*

<sup>48</sup> T. IWAŃSKI: *Ukraina: Majdan na rozdrożu*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-01-08/ukraina-majdan-na-rozdrozu](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-01-08/ukraina-majdan-na-rozdrozu). Dostęp: 8.01.2014.

wiązało się z brutalizacją i militaryzacją protestu (m.in. tworzenie paramilitarnej struktury Samoobrona Majdanu, ofensywne działania protestujących)<sup>49</sup>.

19 stycznia wieczorem konfrontacja demonstrantów z siłami porządkowymi na ul. Hruszewskiego (w pobliżu siedziby Rady Najwyższej) zapoczątkowała nową fazę konfliktu. Jak napisał Olszański: „Starcia na ul. Hruszewskiego miały charakter równorzędnej walki sił porządkowych [...] z kilkutysięczną grupą samoobrony Majdanu”, przynosząc co najmniej cztery ofiary śmiertelne. Starcia trwały nieprzerwanie do południa 23 stycznia, gdy Kliczko wynegocjował rozejm. Ponadto opozycja opanowała administracje obwodowe tworząc własne organy władzy (rady ludowe) we Lwowie, Tarnopolu, Iwanofrankowsku, Użhorodzie, Czerniowcach, Łucku, Równem, Żytomierzu, Chmielnickim i Winnicy, a także w Czernihowie, Połtawie i Sumach. Jak zauważył Olszański: „Im dalej na wschód, tym opór ze strony organów siłowych był silniejszy, a liczba protestujących mniejsza”<sup>50</sup>.

Po kilku dniach starć w centrum Kijowa prezydent Janukowycz zgodził się 23 stycznia na bezpośrednie rozmowy z Jaceniukiem, Kliczką i Tiahnybokiem<sup>51</sup>. Uzgodniono wstępny kompromis (dymisja rządu, uchylene ustaw z 16 stycznia, amnestia dla protestujących oraz podjęcie prac nad przywróceniem ustroju

<sup>49</sup> Siły określane jako skrajnie prawicowe uczestniczyły w 26% wydarzeń, w których dopuszczono się przemocy, zajmując pod tym względem pierwsze miejsce. *Ukraińscy socjologowie przyznają - nacjonaliści w awangardzie Majdanu*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/ukrainscy-socjologowie-przyznaja-nacjonalisci-w-awangardzie-majdanu-zachod-i-centrum-kraju-nadeprezentowane-w-antyrzadowych-protestach](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/ukrainscy-socjologowie-przyznaja-nacjonalisci-w-awangardzie-majdanu-zachod-i-centrum-kraju-nadeprezentowane-w-antyrzadowych-protestach). Dostęp: 11.07.2014. O ukraińskich organizacjach nacjonalistycznych i ich ideologii zob. B. BERDYCHOWSKA: *Organizacje nacjonalistyczne na Ukrainie*. W: *Nacjonalizm, konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*. Red. S. HELNARSKI. Toruń 1995, s. 213-216; K. MALAK: *Nacjonalizm ukraiński a bezpieczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej*. W: *Ibidem*, s. 217-225; S. HELNARSKI: *Współczesny nacjonalizm litewski i ukraiński*. W: *Ibidem*, s. 246-252; W. POLISZCZUK: *Integralny nacjonalizm ukraiński jako odmiana faszyzmu (tom pierwszy)*. Toronto 1998, s. 141-147; R. POTOCKI: *Dylematy ruchu narodowego na postsowieckiej Ukrainie*. W: *Ideologie, doktryny i ruchy narodowe. Wybrane problemy*. Red. S. STĘPIEŃ. Lublin 2006, s. 167-183; A. ZAPALOWSKI: *Zagrożenie destabilizacji Europy Środkowo-Wschodniej ze strony Ogólnoukraińskiego Zjednoczenia Swoboda*. „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” 2013, nr 2; *Prawy Sektor – czym jest i czego chce? Stop Nacjonalizmowi*, [www.stopnacjonalizmowi.wordpress.com/2014/03/04/prawy-sektor-co-to-jest/#more-422](http://www.stopnacjonalizmowi.wordpress.com/2014/03/04/prawy-sektor-co-to-jest/#more-422). Dostęp: 7.03.2014. O roli nacjonalistów na Majdanie: Z.M. KOWALEWSKI, E. DREYFUS, W. RASEWICZ: *Ukraina - rewolucja ze skrajną prawicą w tle*. „Le Monde diplomatique - edycja polska”, 2014, nr 3; A. MRÓZ: *Ukraina - krajobraz (po?) rewolucji*. „Le Monde diplomatique - edycja polska”, 2014, nr 5. O konfliktach wewnątrz Euromajdanu P. RESZKA: *Jak Majdan walczył z Majdanem*. „Tygodnik Powszechny”, [www.tygodnik.onet.pl/wwwylaczenie/pawel-reszka-z-kijowa-jak-majdan-walczy-l-z-majdanem/de0jt](http://www.tygodnik.onet.pl/wwwylaczenie/pawel-reszka-z-kijowa-jak-majdan-walczy-l-z-majdanem/de0jt). Dostęp: 29.01.2014.

<sup>50</sup> W. KONOŃCZUK, T.A. OLSZAŃSKI: *Kryzys na Ukrainie: pierwszy krok do kompromisu*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-01-29/kryzys-na-ukrainie-pierwszy-krok-do-kompromisu](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-01-29/kryzys-na-ukrainie-pierwszy-krok-do-kompromisu). Dostęp: 29.01.2014. Potwierdza to mapa zamieszczona na Euromaidan on Twitter, [www.twitter.com/euromaidan/status/427329652214886402](https://twitter.com/euromaidan/status/427329652214886402). Dostęp: 27.01.2014. Na Majdanie mieszkańcy Zachodu Ukrainy stanowili 38% uczestników, mieszkańcy Centrum 29%, Wschodu (bez Donbasu) - 8%, Południa (bez Krymu) - 8%, Donbasu - 3%, Krymu - 1%. *Ukraińscy socjologowie...*

<sup>51</sup> Wydaje się, że wpływ na ustępstwo władz miała postawa Achmetowa podkreślającego, że kryzys można rozwiązać wyłącznie na drodze pokojowej. Kilkudziesięciu deputowanych Partii Regionów, głównie związanych z Rinatem Achmetowem i Dmytro Firtaszem, zagroziło wyjściem z frakcji.

parlamentarno-prezydenckiego), nie został on jednak w pełni zrealizowany. O ile premier Mykoła Azarow 28 stycznia podał się do dymisji, a parlament uchylił antydemokratyczne ustawy, to nie udało się przyjąć ustawy o amnestii w wersji opozycji, ani nie powołano grupy roboczej ds. reformy konstytucyjnej<sup>52</sup>. Co więcej 1 lutego pod patronatem gubernatora charkowskiego Mychajły Dobkina, odbył się zjazd regionalnych Partii Regionów z dwudziestu obwodów Ukrainy, na którym powołano organizację Front Ukraiński skupiającą zwolenników siłowego rozprędkenia Majdanu<sup>53</sup>.

Do przesilenia doszło w drugiej połowie lutego<sup>54</sup>. 18 lutego Samoobrona Majdanu postanowiła zablokować gmach Rady Najwyższej, by wymusić przywrócenie konstytucji z 2004 roku<sup>55</sup>. Zapoczątkowało to kilkudniowe starcia, zakończone 20 lutego. W ich wyniku co najmniej 80 osób zostało zabitych i ok. tysiąca rannych, po stronie milicji było 11 ofiar śmiertelnych. Efekt psychologiczny masakry przyniósł Majdanowi zwycięstwo moralne<sup>56</sup>. Władze nie zdążyły przeprowadzić przygotowywanego już zmasowanego uderzenia na Majdan<sup>57</sup>.

Prowadzone 20 i 21 lutego rozmowy prezydenta Janukowycza z szefami partii opozycyjnych (bez udziału przedstawicieli lub choćby mężów zaufania Majdanu), przy udziale ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego, doprowadziły do porozumienia, przewidującego m.in. przedterminowe wybory prezydenckie w listopadzie 2014 roku. Majdan nie zaakceptował tego

<sup>52</sup> W. KONOŃCZUK, T.A. OLSZAŃSKI: *Kryzys na Ukrainie...*

<sup>53</sup> T. Iwański: *Ukraina: polityczny klincz z radykalizującym się Majdanem w tle*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-05/ukraina-polityczny-klincz-z-radykalizujacym-sie-majdanem-w-tle](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-05/ukraina-polityczny-klincz-z-radykalizujacym-sie-majdanem-w-tle). Dostęp: 5.02.2014. Według *Research and Branding Group* Euromajdan był popierany przez 49% obywateli, krytykowało go 45%. ЕВРОМАЙДАН – 2013: *Research and Branding Group*, [www.rb.com.ua/rus/projects/omnibus/8836/](http://www.rb.com.ua/rus/projects/omnibus/8836/). Dostęp: 10.12.2013.

<sup>54</sup> Zdaniem niektórych obserwatorów mogło się to wiązać ze zwiększoną aktywnością dyplomacji USA w kryzysie ukraińskim. Zob. *Transcript of leaked Nuland-Pyatt call*. BBC [www.bbc.com/news/world-europe-26079957](http://www.bbc.com/news/world-europe-26079957). Dostęp: 7.02.2014.

<sup>55</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Scenariusz siłowy na Ukrainie*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-19/scenariusz-silowy-na-ukrainie](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-19/scenariusz-silowy-na-ukrainie). Dostęp: 19.02.2014.

<sup>56</sup> Winą za masakrę powszechnie obciąża się administrację Janukowycza. Pojawiły się jednak również teorie doszukujące się w tej tragedii spisku jego przeciwników. Ich podstawą była ujawniona rozmowa pomiędzy szefem spraw zagranicznych UE Catherine Ashton i estońskim ministrem spraw zagranicznych Urmasem Paetem, sugerująca udział opozycji. E. MACASKILL: *Ukraine crisis: bugged call reveals conspiracy theory about Kiev snipers*. "The Guardian", [www.theguardian.com/world/2014/mar/05/ukraine-bugged-call-catherine-ashton-urmas-paet](http://www.theguardian.com/world/2014/mar/05/ukraine-bugged-call-catherine-ashton-urmas-paet). Dostęp: 5.03.2014. Jak donosiła rosyjska telewizja Russia Today, komisja ukraińskiego parlamentu badająca sprawę masakry nie znalazła dowodów na udział Berkutu w tej zbrodni. *No evidence of Berkut police behind mass killing in Kiev – probe head*. RT, [www.rt.com/news/158864-ukraine-snipers-not-berkut/](http://www.rt.com/news/158864-ukraine-snipers-not-berkut/). Dostęp: 14.05.2014.

<sup>57</sup> Według współpracownika Janukowycza: „W czasie rozmów Janukowycz–Sikorski na bocznych ulicach opadających do Chreszczatyku poustawiane były więźniarki. Berkut i milicja kończyli już robotę. Wyłapalibyśmy radykałów, którzy nie pozwalali na kompromis. W pewnym momencie wszystko przerwano. Kto zdradził? Do dziś szukam na to pytanie odpowiedzi. Gdyby operację prowadzono dalej, bez oglądania się na Sikorskiego, Janukowycz pozostałby u władzy”. M. POTOCKI, Z. PARAFIANOWICZ: *Były doradca Janukowycza: prezydent Ukrainy wpadł w wyreżyserowaną pułapkę*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/782461,byly-doradca-janukowycza-prezydent-ukrainy-wpadl-w-wyrezyserowana-pulapke.html](http://www.forsal.pl/artykuly/782461,byly-doradca-janukowycza-prezydent-ukrainy-wpadl-w-wyrezyserowana-pulapke.html). Dostęp: 7.03.2014.



porozumienia, żądając natychmiastowej dymisji prezydenta. 22 lutego Janukowycz wraz z najbliższymi współpracownikami opuścił Kijów. Inicjatywa znalazła się w rękach opozycji. Pod jej naciskiem przewodniczący parlamentu Wołodymyr Rybak (Partia Regionów) podał się do dymisji, a jego następcą został Ołeksandr Turczynow z Batkiwszczyny. Następnie Rada Najwyższa uchwaliła przywrócenie konstytucji z 2004 roku, podjęła uchwałę o usunięciu Janukowycza ze stanowiska prezydenta (tymczasowo obowiązki szefa państwa przejął Turczynow) i rozpisała przedterminowe wybory prezydenckie na 25 maja<sup>58</sup>. 27 lutego Rada powołała nowy rząd, na czele którego stanął Arsenij Jaceniuk. W skład rządu weszli przedstawiciele Batkiwszczyny i Swobody, poparcia udzielał mu także UDAR oraz nowa frakcja Rozwój Gospodarczy (dysydenci z Partii Regionów), współtworząc koalicję Europejski Wybór<sup>59</sup>.

Olszański przyznaje, że „Przywrócenie konstytucji w trybie uchwały było sprzeczne z jej postanowieniami [...]. Podobnie stwierdzenie «samowolnego usunięcia się prezydenta» było nielegalne, gdyż konstytucja nie zna takiej formy wygaśnięcia uprawnień szefa państwa”, usprawiedliwia jednak te posunięcia „rewolucyjnymi warunkami”<sup>60</sup>. Dla wielu zwolenników Partii Regionów zmiana władzy pozostawała jednak niekonstytucyjnym przewrotem. I znów dały o sobie znać różnice między regionami. Według sondażu opublikowanego przez ukraiński Fundusz Inicjatywy Demokratycznej na pytanie: „Czy prezydent Ołeksandr Turczynow jest legalnie wybranym prezydentem?” 30% respondentów w regionie południowo-wschodnim odpowiedziało tak, 50% nie, a 15% uznało, że częściowo legalnie, częściowo nielegalnie (choć zarazem tylko 15% ankietowanych opowiedziało się za włączeniem swojego obwodu w skład Federacji Rosyjskiej)<sup>61</sup>. Dużą rolę w utwierdzeniu negatywnego stosunku do nowych władz odegrało zniesienie (28 lutego) ustawy o zasadach polityki językowej z 2012 roku, zapewniającej mniejszościom narodowym prawo posługiwania się swoimi językami – choć Turczynow odmówił jej podpisania, dla ludności rosyjskojęzycznej był to dowód na dyskryminacyjną politykę Kijowa<sup>62</sup>. W rezultacie już na przełomie lutego i marca w Charkowie, Doniecku,

<sup>58</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Koniec reżimu Janukowycza*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-26/koniec-rezimu-janukowycza](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-26/koniec-rezimu-janukowycza). Dostęp: 26.02.2014.

<sup>59</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Nowy rząd Ukrainy: stabilizacja mimo przeszkód*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/nowy-rzad-ukrainy-stabilizacja-mimo-przeszkod](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/nowy-rzad-ukrainy-stabilizacja-mimo-przeszkod). Dostęp: 5.03.2014.

<sup>60</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Koniec reżimu Janukowycza...*; Art. 108 Konstytucji Ukrainy stanowi, że „Uprawnienia Prezydenta Ukrainy wygasają przedterminowo w przypadku: 1) zrzeczenia się urzędu; 2) niezdolności do wykonywania uprawnień ze względu na stan zdrowia; 3) złożenia z urzędu w trybie impeachmentu; 4) śmierci”, zaś art. 109 precyzuje, że „Zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta Ukrainy nabiera mocy z chwilą wygłoszenia osobiście odpowiedniego oświadczenia na posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy”. *Konstytucja Ukrainy*. Tłum. E. TOCZEK, A. KUBIK. Kancelaria Sejmu 2014.

<sup>61</sup> W rozbiciu na obwody poparcie dla Turczynowa wynosiło: Mikołajew 55%, Cherson 46%, Dniepropietrowsk 39%, Odessa 39%, Zaporże 33%, Charków 31%, Ługańsk 15%, Donieck 14%. *Opinions and views of the citizens of Southern and Eastern regions of Ukraine: April 2014*. Fond Demokratyczni initsiatyvi, [www.dif.org.ua/en/events/pivdea-nashogo.htm](http://www.dif.org.ua/en/events/pivdea-nashogo.htm). Dostęp: 10.08.2014.

<sup>62</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Koniec reżimu Janukowycza...*

Ługańsku, Odessie i innych ośrodkach wschodniej i południowej Ukrainy doszło do protestów przeciw nowym władzom w Kijowie<sup>63</sup>.

Podczas masowego wiecu prorosyjskiego w Sewastopolu 23 lutego jego uczestnicy okrzyknęli merem miasta obywatela Federacji Rosyjskiej, Aleksieja Czałego, i rozpoczęli formowanie oddziałów samoobrony<sup>64</sup>. Do działania przystąpili też Rosjanie w Autonomicznej Republice Krymu. 27 lutego krymscy Kozacy zajęli siedzibę republikańskiego parlamentu w Symferopolu, który nowym premierem obwołał Siergieja Aksjonowa, lidera marginalnej (4% poparcia) partii Russkoje Jedinstwo<sup>65</sup>. Budynki publiczne na Krymie zaczęły zajmować paramilitarne formacje prorosyjskiej samoobrony oraz tzw. zielone ludziki – pozbawione oznaczeń jednostki specjalne armii rosyjskiej. W ciągu tygodnia od rozpoczęcia 28 lutego operacji wojskowej na Krymie, siły rosyjskie opanowały półwysep niemal w całości. Co istotne operacja odbyła się praktycznie bezkrwawo, pomiędzy stronami nie doszło do otwartego starcia<sup>66</sup>. Sukces Rosjan wynikał z dezorganizacji i niskich morale ukraińskich sił zbrojnych: według oficjalnych danych Kijowa co najmniej jedna trzecia ukraińskich żołnierzy na Krymie (w tym dowódca marynarki wojennej Ukrainy, Denys Berezowski) wyraziła chęć przejścia na służbę w armii rosyjskiej<sup>67</sup>. Po militarnym opanowaniu Krymu Rosja przystąpiła do legitymizacji swego władania na półwyspie. 16 marca na terytorium Autonomicznej Republiki Krym oraz miasta wydzielonego Sewastopola odbyło się referendum, w którym 96,8% głosujących przy frekwencji 83,1% miało opowiedzieć się za ich przyłączeniem do Rosji jako podmiotów Federacji. 18 marca w Moskwie proklamowano aneksję Krymu (tak Republiki, jak i Sewastopola)<sup>68</sup>.

To posunięcie Rosji, jako pierwsza po II wojnie światowej militarna aneksja w Europie, wywołało szok na arenie międzynarodowej. Abstrahując od ewidentnego naruszenia prawa międzynarodowego, zajęcie Krymu było krokiem

<sup>63</sup> W opinii Olszańskiego: „Protesty na wschodzie i południu były głosem społeczeństwa w nie mniejszym stopniu niż EuroMajdanu w Kijowie i centrum kraju. Znaczna część mieszkańców Ukrainy rzeczywiście nie popiera «dwowskiej» wizji tożsamości narodowej i «prounijnej» orientacji geopolitycznej i czuje się zaniepokojona zmianami zachodzącymi w Kijowie”. *Ibidem*.

<sup>64</sup> Zwróćmy uwagę, że w tym samym dniu kończyła się Olimpiada w Soczi, wiążąca wizerunkowo ręce Putinowi.

<sup>65</sup> K. KWIATKOWSKA-MOSKALEWICZ: *Premier Siergiej Aksjonow i jego kozacka świta. Dzięki nim Rosja steruje Krymem?* WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1020223,title,Premier-Siergiej-Aksjonow-i-jego-kozacka-swita-Dzieki-nim-Rosja-steruje-Krymem,wid,16475758,wiadomosc.html?tid=1133d5](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1020223,title,Premier-Siergiej-Aksjonow-i-jego-kozacka-swita-Dzieki-nim-Rosja-steruje-Krymem,wid,16475758,wiadomosc.html?tid=1133d5). Dostęp: 17.03.2014.

<sup>66</sup> T. IWAŃSKI, W. RODKIEWICZ, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, A. WILK: *Rosja wobec Ukrainy: nie tylko Krym*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-12/rosja-wobec-ukrainy-nie-tylko-krym](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-12/rosja-wobec-ukrainy-nie-tylko-krym). Dostęp: 12.03.2014. Szczegółową analizę operacji zob. W. KOSTROW: *Kronika krymskiego oporu*. „Morza Statki i Okręty” 2014, nr 5-6.

<sup>67</sup> *Część żołnierzy na Krymie chce przejść na stronę Rosji*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artukul/1097857.html](http://www.rp.pl/artukul/1097857.html). Dostęp: 29.03.2014.; *Były szef ukraińskiej floty «dostał się do sztabu i przekonywał do dezercji»*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/byly-szef-ukraińskiej-floty-dostal-sie-do-sztabu-i-przekonywal-do-dezercji,403865.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/byly-szef-ukraińskiej-floty-dostal-sie-do-sztabu-i-przekonywal-do-dezercji,403865.html). Dostęp: 3.03.2014.

<sup>68</sup> T.A. OLSZAŃSKI, A. SARNA, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA: *Konsekwencje aneksji Krymu*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu). Dostęp: 19.03.2014.

ze wszech miar ryzykownym – doprowadziło do historycznego rozłamu między Rosją i Ukrainą (trudno wyobrazić sobie ukraiński rząd, który zaakceptuje aneksję), postawiło Rosję w obliczu międzynarodowej izolacji (jawnie nie mogły poprzeć jej nawet Chiny ze względu na swoje problemy z etnicznymi separatyzmami) i problemów ekonomicznych (spowodowanych zarówno doraźnymi sankcjami, jak długofalowymi kosztami integracji Krymu z Federacją)<sup>69</sup>. Wydaje się, że korzystniejsze z punktu widzenia perspektywicznych interesów Kremla byłoby proklamowanie marionetkowej niepodległości Republiki Krymu (na wzór np. Abchazji) czy nawet pozostawienie półwyspu pod formalną zwierzchnością Ukrainy (ale reprezentowanej przez obóz Janukowycza). Dlatego krymskie posunięcia Putina próbowano wyjaśniać rozmaicie: od uznania, że był to krok skrajnie emocjonalny i *de facto* irracjonalny (co sugerowała kanclerz Angela Merkel mówiąc, że Putin stracił kontakt z rzeczywistością), przez interpretacje, w myśl których aneksja została podjęta pod naciskiem opinii publicznej lub oligarchów (teza Borysa Kagarlickiego<sup>70</sup>) po doszukiwanie się tu dalekosiężnego planu (uniemożliwienie przejęcia kontroli nad Sewastopolem przez NATO<sup>71</sup>, a nawet uprzedzenie zbliżającego się kryzysu ekonomicznego)<sup>72</sup>.

Odmienne rozwinęła się sytuacja w południowych i wschodnich obwodach Ukrainy „kontynentalnej”, gdzie Rosja nie zdecydowała się wprowadzić swych regularnych jednostek<sup>73</sup>. „Washington Post” napisał (na

<sup>69</sup> O skutkach bezpośrednich zob. np. H. KOZIEL: *Konflikt na Krymie ostro bije w rubla i rosyjską giełdę*. Parkiet, [www.parkiet.com/artukul/1363146.html](http://www.parkiet.com/artukul/1363146.html). Dostęp: 28.02.2014. K. Ryczko: *Spadek rubla w reakcji na ogłoszone sankcje*. Bossafx.pl, [www.bossafx.pl/index.jsp?layout=fx\\_13&page=&news\\_cat\\_id=3030&news\\_id=42998](http://www.bossafx.pl/index.jsp?layout=fx_13&page=&news_cat_id=3030&news_id=42998). Dostęp: 21.03.2014. Koszty długofalowe szczegółowo omówione zostały w opracowaniach OSW - ich zdaniem aneksja Krymu może kosztować Rosję łącznie nawet 82 mld USD. Krym jest uzależniony od dostaw z Ukrainy wody na cele rolnicze i przemysłowe (w 75–80%) oraz energii elektrycznej (w 80–85%), i władze ukraińskie wykorzystały ten środek nacisku odcinając Krymowi dostawy wody. T.A. OLSZAŃSKI, A. SARNA, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA: *Konsekwencje aneksji Krymu...*; E. FISCHER, J. ROGOŹA: *Krymski worek bez dna: koszty aneksji półwyspu przez Rosję*. Komentarze OSW nr 143 (30.07.2014).

<sup>70</sup> *Bać się Moskwy? To absurd (Z Borysem Kagarlickim rozmawia Rafał Woś)*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/788680,kagarlicki-bac-sie-rosji-to-absurd-putin-jest-przerazony-rozwojem-wypadkow-zludzenia-na-temat-rosji-ktorymi-karmi-sie-zachod.html](http://www.forsal.pl/artykuly/788680,kagarlicki-bac-sie-rosji-to-absurd-putin-jest-przerazony-rozwojem-wypadkow-zludzenia-na-temat-rosji-ktorymi-karmi-sie-zachod.html). Dostęp: 4.04.2014.

<sup>71</sup> A. WILK: *Militarne konsekwencje aneksji Krymu*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/militarne-konsekwencje-aneksji-krymu](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/militarne-konsekwencje-aneksji-krymu). Dostęp: 19.03.2014.; por. M. BLONDET: *Przejęcie kontroli nad Krymem przez USA - celem przewrotu w Kijowie*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,wojskowosc?zobacz/wloska-gazeta-przejecie-kontroli-nad-krymem-przez-usa-celem-przewrotu-w-kijowie](http://www.kresy.pl/wydarzenia,wojskowosc?zobacz/wloska-gazeta-przejecie-kontroli-nad-krymem-przez-usa-celem-przewrotu-w-kijowie). Dostęp: 20.06.2014.

<sup>72</sup> M. STOPKA: *Prawdziwe przyczyny konfliktu Rosja-Ukraina i skutki dla polskiej gospodarki i giełdy*. Michał Stopka Inwestor profesjonalny, [www.michalstopka.pl/przyczyny-i-skutki-konfliktu-rosja-ukraina-polska-gospodarka-i-gielda/](http://www.michalstopka.pl/przyczyny-i-skutki-konfliktu-rosja-ukraina-polska-gospodarka-i-gielda/). Dostęp: 4.03.2014. Autor zwraca uwagę, że rosyjski wzrost gospodarczy i waluta słaby już w 2013 r.

<sup>73</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Fiasko dotychczasowej strategii Rosji wobec wschodu Ukrainy*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/fiasco-dotychczasowej-strategii-rosji-wobec-wschodu-ukrainy](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/fiasco-dotychczasowej-strategii-rosji-wobec-wschodu-ukrainy). Dostęp: 19.03.2014. Nie znaczy to, że na tym etapie Rosja nie ingerowała w wydarzenia - w działaniach separatystów czynny udział brali zorganizowani „turyści” z Rosji. A. ROTH: *Russian 'tourists' stir protests in Ukraine*. „New York Times”,

podstawie badań Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii z przełomu kwietnia i maja), że „przedstawianie przez ukraiński i zachodnie rządy i media rosyjskiego separatyzmu w Donbasie jako małej grupy agentów rosyjskiego wywiadu i lokalnych «terrorystów», którym brak poparcia w regionie i których dlatego łatwo będzie pokonać siłą, jest nieuprawnione”, gdyż „większość mieszkańców Donbasu (54%) wspiera różne formy separatyzmu” (dodając zarazem, że Donbas nie jest tu reprezentatywny dla całego Południowego Wschodu)<sup>74</sup>. Wobec dezorganizacji Partii Regionów, której wielu działaczy przeszło na stronę nowych władz, inicjatywę przejął marginalny dotąd ruch separatystyczny (Republika Doniecka, Ługańska Straż, Ludowa Alternatywa), skrajna lewica (najpierw PSPU, potem Zjednoczenie *Borot'ba*) oraz prawosławna i pansławistyczna ultrapravicą (np. Związek Prawosławnych Obywateli Ukrainy, *Oplot*)<sup>75</sup>. Ruch prorosyjski od początku był więc głęboko podzielony pod względem ideologicznym: o ile borotbiści dążą do internacjonalistycznej rewolucji socjalistycznej w przestrzeni poradzieckiej, to płk Igor Strielkow powiada: „Uważam się za ideowego stronnika monarchii samowładnej w Rosji”<sup>76</sup>. Pod względem bazy społecznej na czoło ruchu wysunęli się drobni przedsiębiorcy ale jego zaplecze miało charakter robotniczy czy nawet

[www.nytimes.com/2014/03/04/world/europe/russias-hand-can-be-seen-in-the-protests.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/03/04/world/europe/russias-hand-can-be-seen-in-the-protests.html?_r=0). Dostęp: 4.03.2014.

<sup>74</sup> I. KATCHANOVSKI: *What do citizens of Ukraine actually think about secession?* “The Washington Post”, [www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/20/what-do-citizens-of-ukraine-actually-think-about-secession/](http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/20/what-do-citizens-of-ukraine-actually-think-about-secession/). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>75</sup> N. MITROKHIN: *Ukraine's Separatists and Their Dubious Leaders*. “The Searchlight”, [www.searchlightmagazine.com/news/featured-news/ukraines-separatists-and-their-dubious-leaders](http://www.searchlightmagazine.com/news/featured-news/ukraines-separatists-and-their-dubious-leaders). Dostęp: 18.04.2014; *Profile of Evgeny Zhilin, a Yanukovich supporter willing to use force against EuroMaidan protesters*. “Kyiv Post”, [www.kyivpost.com/content/ukraine/profile-of-evgeny-zhilin-a-yanukovich-supporter-willing-to-use-force-against-euromaidan-protesters-336476.html](http://www.kyivpost.com/content/ukraine/profile-of-evgeny-zhilin-a-yanukovich-supporter-willing-to-use-force-against-euromaidan-protesters-336476.html). Dostęp: 2.07.2014; J.C. KAMIŃSKI: *Skąd się wzięła Doniecka Republika Ludowa*. „Socjalizm Teraz”, [www.socjalizmteraz.pl/pl/Artykuly/?id=478/Skad\\_sie\\_wziela\\_Doniecka\\_Republika\\_Ludowa](http://www.socjalizmteraz.pl/pl/Artykuly/?id=478/Skad_sie_wziela_Doniecka_Republika_Ludowa). Dostęp: 15.04.2014. Ruch separatystyczny „Republiki Donieckiej” odrodził się ok. 2006 r. jako odprysk Partii Narodowo-Bolszewickiej. A. MATJUSZYN: *Republika nowego typu*. „Xportal”, [www.xportal.pl/?p=15681](http://www.xportal.pl/?p=15681). Dostęp: 6.08.2014. Mimo dużych rozbieżności ideologicznych środowiska te pozostawały w stanie swoistej osmozy - np. Paweł Gubariw zaczął swą karierę w neonazistowskiej Rosyjskiej Jedności Narodowej, a potem znalazł się w PSPU. *Oświadczenie ukraińskich organizacji lewicowych i anarchistycznych na temat grupy Borot'ba*. „Centrum Informacji Anarchistycznej”, [www.cia.media.pl/oswiadczenie\\_ukrainskich\\_organizacji\\_lewicowych\\_i\\_anarchistycznych\\_na\\_temat\\_grupy\\_borotba](http://www.cia.media.pl/oswiadczenie_ukrainskich_organizacji_lewicowych_i_anarchistycznych_na_temat_grupy_borotba). Dostęp: 3.03.2014.

<sup>76</sup> Z.M. KOWALEWSKI: *Rosyjska biała gwardia w Donbasie*. Władza Rad, [www.1917.net.pl/node/19088#\\_ftn10](http://www.1917.net.pl/node/19088#_ftn10). Dostęp: 2.07.2014. Prowadziło to do tworzenia synkretycznych programów politycznych o charakterze nacjonalbolszewickim np. Manifest Ludowego Frontu Wyzwolenia Ukrainy, Noworosji i Rusi Przykarpackiej. W: J.C. KAMIŃSKI: *O co walczą powstańcy w Donbasie?* „Socjalizm Teraz”, [www.socjalizmteraz.pl/pl/Artykuly/?id=549/O\\_co\\_walczą\\_powstańcy\\_w\\_Donbasie\\_](http://www.socjalizmteraz.pl/pl/Artykuly/?id=549/O_co_walczą_powstańcy_w_Donbasie_). Za: [www.echo.msk.ru/doc/1357330-echo.html](http://www.echo.msk.ru/doc/1357330-echo.html). Dostęp: 12.08.2014; *Idem: Powstała partia Pawła Gubariewa z radykalnym programem społecznym*. Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/analizy/2855-jacek-c-kaminski-powstala-partia-pawla-gubariewa-z-radykalnym-programem-spoecznym](http://www.geopolityka.org/analizy/2855-jacek-c-kaminski-powstala-partia-pawla-gubariewa-z-radykalnym-programem-spoecznym). Dostęp: 23.05.2014; por. W. RADZIWIŃCZAK: *Putin piluje własną galaz*. „Gazeta Wyborcza”. [www.wyborcza.pl/magazyn/1,138949,16111267,Putin\\_piluje\\_wlasna\\_galaz\\_Jego\\_separatysci\\_zrobia.html](http://www.wyborcza.pl/magazyn/1,138949,16111267,Putin_piluje_wlasna_galaz_Jego_separatysci_zrobia.html). Dostęp: 6.06.2014.

lumpenproletariacki<sup>77</sup>. Co ważniejsze, mimo żywych w tych regionach nastrojów antyrządowych, ugrupowania prorosyjskie nie potrafiły zaktywizować swych sympatyków, których jeden z aktywistów określił jako „amorficzną masę, co najwyżej zdolną postawić krzyżyk na karcie” [do głosowania - J.T.]<sup>78</sup>.

Głównymi ośrodkami ruchu prorosyjskiego stały się Donieck (Paweł Gubariew), Ługańsk (Aleksandr Charitonow), Odessa (Anton Dawidczenko) i Charków. Jego aktywiści starali się naśladować *modus operandi* kijowskiego Majdanu: organizowali wiece, okupowali place, blokowali drogi, próbowali zajmować budynki publiczne, proklamowali przejęcie władzy przez samowolnych „ludowych merów” i „ludowych gubernatorów”<sup>79</sup>. Sprzyjał temu chaos pierwszych tygodni po zmianie władzy – jak opisywali francuscy dziennikarze: „W siłach porządkowych na wszystkich szczeblach nie bardzo wiadomo, kto dowodzi, kogo należy słuchać, czyje rozkazy wykonywać”<sup>80</sup>. Część miejscowych milicjantów przeszła na stronę separatystów<sup>81</sup>. Stopniowo postępowała radykalizacja i instytucjonalizacja ruchu antyrządowego, w którym postulaty federalistyczne zostały zastąpione hasłami separatystycznymi, a potem irredentystycznymi<sup>82</sup>. 7 kwietnia proklamowane zostały „republiki ludowe” w Doniecku (Denis Pusziłin) i Charkowie, 16 kwietnia w Odessie (Walerij Kaurow), 27 kwietnia w Ługańsku (Walerij Bołotow)<sup>83</sup>. 11 maja przeprowadzone

<sup>77</sup> *Robotnicze protesty w Donbasie*. Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2817-info-ecag-ukraina-robotnicze-protesty-w-donbasie](http://www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2817-info-ecag-ukraina-robotnicze-protesty-w-donbasie). Dostęp: 5.05.2014; *Wywiad z anarchistą, który odwiedził Ługańsk*. 161 Crew, [www.161crew.bzzz.net/wywiad-z-anarchista-ktory-odwiedzil-lugansk](http://www.161crew.bzzz.net/wywiad-z-anarchista-ktory-odwiedzil-lugansk). Za: [www.avtonom.org/news/intervyu-s-anarhistom-posetivshim-lugansk](http://www.avtonom.org/news/intervyu-s-anarhistom-posetivshim-lugansk). Dostęp: 12.08.2014; *Górnicy Doniecka do robotników Europy*. Władza Rad, [www.1917.net.pl/node/19187](http://www.1917.net.pl/node/19187). Dostęp: 15.07.2014; J. SIERGACKOWA: *Zombi w szarej strefie*. Media w Rosji, [www.media-w-rosji.blogspot.com/search/label/ukraina%20kryzys%20Rosja](http://www.media-w-rosji.blogspot.com/search/label/ukraina%20kryzys%20Rosja). Dostęp: 15.05.2014.

<sup>78</sup> Z.M. KOWALEWSKI: *Rosyjska biała gwardia w Donbasie...* Ochotnik z Rosji wspomina: „ludność była bardzo pasywna. [...] Sami nie wiedzieli czego chcieli, federalizacji, niepodległości, przyłączenia Rosji... [...] Ludzie byli zajęci własnym życiem, jak gdyby nic się nie działo”. *Chirurg z Czukotki jedzie na wojnę za Donbas*. Media w Rosji, [www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/08/chirurg-z-czukotki-jedzie-na-wojne-za.html](http://www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/08/chirurg-z-czukotki-jedzie-na-wojne-za.html). Dostęp: 16.08.2014.

<sup>79</sup> T. IWAŃSKI, M. MENKISZAK: *Prorosyjski „separatyzm” narzędziem przymuszenia Ukrainy do federalizacji*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-09/prorosyjski-separatyzm-narzedziem-przymuszenia-ukrainy-do](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-09/prorosyjski-separatyzm-narzedziem-przymuszenia-ukrainy-do). Dostęp: 9.04.2014.

<sup>80</sup> J.-A. DERENS, L. GESLIN: *Ukraina od oligarchii do oligarchii*. „Le Monde diplomatique - edycja polska”, 2014, nr 4.

<sup>81</sup> MSW UKRAINY: *17 tys. funkcjonariuszy zdradziło*. WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,MSW-Ukrainy-17-tys-milicjantow-w-Donbasie-zdradziło,wid,16628860,wiadomosc.html](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,MSW-Ukrainy-17-tys-milicjantow-w-Donbasie-zdradziło,wid,16628860,wiadomosc.html). Dostęp: 24.05.2014.

<sup>82</sup> Na tym etapie pojawia się problem z precyzyjnym zaklasyfikowaniem ugrupowań prorosyjskich. W ruchu tym występują z jednej strony sympatycy federacyjnej „wielkiej Ukrainy” (jak Aleksander Chodakowski czy Oleg Cariew), z drugiej - zwolennicy przyłączenia Donbasu do Rosji (a więc irredentyści). *Lider separatystów: Jestem za jednością Ukrainy*. Interia.pl, [www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/news-lider-separatystow-jestem-za-jednoscia-ukrainy,nId,1485306](http://www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/news-lider-separatystow-jestem-za-jednoscia-ukrainy,nId,1485306). Dostęp: 14.08.2014.

<sup>83</sup> *Kolejna „republika ludowa”*. Teraz w Charkowie. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/kolejna-republika-ludowa-teraz-w-charkowie,416219.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/kolejna-republika-ludowa-teraz-w-charkowie,416219.html). Dostęp: 7.04.2014.; *Powstała „Odeska Republika Ludowa”*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,polityka?zobacz/powstala-](http://www.kresy.pl/wydarzenia,polityka?zobacz/powstala-)

zostało (sprzeczne z ukraińską konstytucją) referendum dotyczące suwerenności obwodów donieckiego i ługańskiego<sup>84</sup>. Doniecka Republika Ludowa i Ługańska Republika Ludowa 24 maja połączone zostały w Związek Republik Ludowych, potocznie zwany *Noworosja*<sup>85</sup>. Twór ten pozostawał bardzo niestabilny, od początku wstrząsany wewnętrznymi konfliktami: protest Zjednoczenia *Borot'ba* wobec projektu konstytucji Republiki Donieckiej, bunt mera Słowiańska przeciw rządowi DRL, rozgromienie donieckiego Antymajdanu przez batalion *Wostok*<sup>86</sup>. Obserwatorzy zwracali uwagę na bezprogramowość i nieporadność samozwańczych „rządów” – rosyjski opozycyjny deputowany (jedyny, który głosował przeciw aneksji Krymu) Ilja Ponomariow, mówił: „Przez dwa miesiące współlístnieli [separatyści - J.T.] z oficjalnymi organami władzy w tych miastach, w których okupowane były budynki administracyjne. Przez cały ten czas, nie podjęto żadnej próby przejęcia władzy administracyjnej, nie próbowano wziąć pod kontrolę banków, instytucji łączności, kluczowych zakładów przemysłowych. [...] Sens okupacji ma charakter czysto polityczny, demonstracyjny, zaś anatomia nowej władzy może być określona jako

---

odeska-republika-ludowa. Dostęp: 16.04.2014; *Separatyści ogłosili powstanie „Ługańskiej Republiki Ludowej”*. Interia.pl, [www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/new-s-ukraina-separatysci-oglosili-powstanie-luganskiej-republiki-nId,1416181](http://www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/new-s-ukraina-separatysci-oglosili-powstanie-luganskiej-republiki-nId,1416181). Dostęp: 28.04.2014.

<sup>84</sup> Art. 73 stanowi, że „Sprawy zmian terytorialnych Ukrainy rozstrzyga się wyłącznie w referendum ogólnoukraińskim”. *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 27. Według organizatorów odpowiednio 89,07% i 96,2% uczestników głosowało „za”. Frekwencja podczas referendum miała wynieść 75% w obwodzie donieckim i 81% w ługańskim. P.o. prezydenta Turczynow stwierdził, że frekwencja w obwodzie donieckim wynosiła 32%, a w ługańskim – około 24%, natomiast deputowany Ponomariow określił ją na 40-60%. T. IWĄSKI, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, P. ŻOCHOWSKI: *Farsa „referendum” w Donbasie*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-14/farsa-referendum-w-donbasie](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-14/farsa-referendum-w-donbasie). Dostęp: 14.05.2014; I. PONOMARIOW: *Wschód Ukrainy: scenariusz „syryjski”, czy „abchaski”?* Media w Rosji, [www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/05/wschod-ukrainy-scenariusz-syryjski-czy.html](http://www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/05/wschod-ukrainy-scenariusz-syryjski-czy.html). Dostęp: 12.05.2014.

<sup>85</sup> J.C. KAMIŃSKI: *Powstał Związek Republik Ludowych*. Lewica.pl, [www.lewica.pl/?id=29504&tytul=Ukraina-Powsta%B3-Zwi%B1zek-Republik-Ludowych](http://www.lewica.pl/?id=29504&tytul=Ukraina-Powsta%B3-Zwi%B1zek-Republik-Ludowych). Dostęp: 25.05.2014.

<sup>86</sup> *Idem*: *Próba konserwatywnego przewrotu w Donbasie?* Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2838-info-ecag-proba-konserwatywnego-przewrotu-w-donbasie](http://www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2838-info-ecag-proba-konserwatywnego-przewrotu-w-donbasie). Dostęp: 16.05.2014; *Agresja Rosji na Ukrainę, środa, 21 maja*. Rebelya.pl, [www.rebelya.pl/post/6309/agresja-rosji-na-ukraine-sroda-21-maja?print=1](http://www.rebelya.pl/post/6309/agresja-rosji-na-ukraine-sroda-21-maja?print=1). Dostęp: 21.05.2014; *Donieck: Ujawniają się podziały między separatystami*. Interia.pl, [www.interia.tv/wideo-donieck-ujawniaja-sie-podzialy-miedzy-separatystami,vId,1499961](http://www.interia.tv/wideo-donieck-ujawniaja-sie-podzialy-miedzy-separatystami,vId,1499961). Dostęp: 12.08.2014; W. BRATKOWSKI: *Biały projekt dla zrewoltowanego Donbasu na naszych oczach przechodzi już do lamusa*. Dyktatura Proletariatu, [www.dyktatura.info/?p=2462](http://www.dyktatura.info/?p=2462). Dostęp: 1.08.2014. W trakcie pisania artykułu doszło do rozsad personalnych w kierownictwie separatystycznych republik (odsunięcie Borodaja, Bołotowa i Girkina), co można interpretować jako osłabienie irredentystycznych „jastrzębi” na rzecz federalistycznych „gołębi”.

O. SUKHOV: *A guide to Kremlin-backed separatists in eastern Ukraine*. „Kyiv Post”, [www.kyivpost.com/content/ukraine/who-is-who-among-kremlin-backed-separatists-in-eastern-ukraine-361825.html](http://www.kyivpost.com/content/ukraine/who-is-who-among-kremlin-backed-separatists-in-eastern-ukraine-361825.html). Dostęp: 23.08.2014; Эдуард Лимонов: Кремль убирает ястребов в руководстве ДНР и ЛНР? Novorus.info, [www.novorus.info/news/policy/26655-eduard-limonov-kreml-ubiraet-yastrebov-v-rukovodstve-dnr-i-lnr-.html](http://www.novorus.info/news/policy/26655-eduard-limonov-kreml-ubiraet-yastrebov-v-rukovodstve-dnr-i-lnr-.html). Dostęp: 15.08.2014. O konfliktach w obozie separatystów zob. R. LASECKI: *O co chodzi w konfliktach na Ukrainie?* Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/analizy/2979-ronald-lasecki-o-co-chodzi-w-konflikcie-na-ukrainie](http://www.geopolityka.org/analizy/2979-ronald-lasecki-o-co-chodzi-w-konflikcie-na-ukrainie). Dostęp: 20.08.2014.

«imitacyjna» (zatknąć flagę i utrzymać ją do pojawienia się prawdziwej władzy [...] moskiewskiej [...])<sup>87</sup>.

Stosunkowo najsprawniej formowane były siły zbrojne separatystów. Odbывало się to dwutorowo: z jednej strony jako spontaniczne pospolite ruszenie („Chłopaki ze wsi i górniczych miasteczek przyjeżdżają, formują się w dziesiątki i wyjeżdżają do domu”<sup>88</sup>), z drugiej jako jednostki *specnazu*. Profesjonaliści rekrutowali się zarówno z ukraińskich jednostek lojalnych wobec Janukowycza (np. Aleksander Chodakowski, dowódca donieckiej grupy *Alfa* oskarżonej o strzelanie do demonstrantów na Majdanie, później komendant batalionu *Wostok*), jak z armii rosyjskiej (m.in. płk Igor Girkin ps. „Strielkow”, veteran kilku wojen, który 12 kwietnia dotarł na Ukrainę i niebawem został głównodowodzącym sił DRL)<sup>89</sup>. Zagraniczni ochotnicy odgrywają istotną rolę w oddziałach zbrojnych separatystów – według tygodnika „Nowoje Wriemia” stanowili nawet jedną trzecią sił<sup>90</sup>.

Taka geneza determinowała heterogeniczną strukturę sił irredentystycznych. Trafnie scharakteryzował ją Marcin Gawęda, który zwracał uwagę na „militaryjny (ochotniczy) charakter oddziałów – co działa z jednej strony *in plus* (wysoka motywacja, oparta raczej na ideologicznych niż materialnych przesłankach), z drugiej jednak *in minus* [...] współdziałanie

<sup>87</sup> I. PONOMARJOW: *Wschód Ukrainy: scenariusz „syrjski”*.... Por. J. SIERGACKOWA: *Zombi w szarej strefie...*

<sup>88</sup> *Wywiad z anarchistą*..., op. cit.

<sup>89</sup> Z.M. KOWALEWSKI: *Rosyjska biała gwardia w Donbasie...*; *Oglądamy telewizję, idziemy na wojenkę. Z Marc’iem Franchetti rozmawia Swietlana Reiter*. Media w Rosji, [www.media-w-rozji.blogspot.com/2014/06/ogladamy-telewizje-idziemy-na-wojenke.html](http://www.media-w-rozji.blogspot.com/2014/06/ogladamy-telewizje-idziemy-na-wojenke.html). Dostęp: 23.06.2014..

<sup>90</sup> J. KAPISZEWSKI, M. POTOCKI: *Zachód ma dowody przeciw Rosji*. Dziennik.pl, [www.wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/465125,rosja-dozbraja-separatystow-dowody-zestrzelenie-samolotu-pasazerskiego-mh17-malaysian-airlines.html](http://www.wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/465125,rosja-dozbraja-separatystow-dowody-zestrzelenie-samolotu-pasazerskiego-mh17-malaysian-airlines.html). Dostęp: 22.07.2014. Nie można jednak ich wszystkich uważać za podkomendnych Kremla. Znana jest negatywna opinia Girkina o władzach Federacji Rosyjskiej, o których powiedział, że „Z władzą obecną chyba tylko Wielki Honduras można zbudować tam, gdzie dawniej była Wielka Rosja”. Z.M. KOWALEWSKI: *Rosyjska biała gwardia w Donbasie...*; Rebelianci czasem zarzucali Putinowi, że ich zdradził. A. VASOVIC: *Some Ukrainian rebels vent frustration with Putin*. Reuters, [www.reuters.com/article/2014/07/30/us-ukraine-crisis-rebels-idUSKBN0FZ1LZ20140730](http://www.reuters.com/article/2014/07/30/us-ukraine-crisis-rebels-idUSKBN0FZ1LZ20140730). Dostęp: 30.07.2014. Znaczna część ochotników przybywa na własną rękę (zob. monolog ochotnika: A. SZYROKICH: *Do Słowiańska na ochotnika*. Media w Rosji, [www.media-w-rozji.blogspot.com/2014/07/do-sowianska-na-ochotnika.html](http://www.media-w-rozji.blogspot.com/2014/07/do-sowianska-na-ochotnika.html), Dostęp: 2.07.2014. Obok Rosjan i Czeczenów są to też m.in. Serbowie, a nawet Hiszpanie. *Na Wschodzie Ukrainy powstaje Górnicza Dywizja i brygady międzynarodowe*. Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2918-info-ecag-na-wschodzie-ukrainy-powstaje-gornicza-dywizja-i-brygady-miedzynarodowe](http://www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2918-info-ecag-na-wschodzie-ukrainy-powstaje-gornicza-dywizja-i-brygady-miedzynarodowe). Dostęp: 21.06.2014; *Financial Times: Chechens join pro-Russians in battle forecast Ukraine*. “Kyiv Post”, [www.kyivpost.com/content/ukraine-abroad/financial-times-chechens-join-pro-russians-in-battle-forecast-ukraine-349703.html](http://www.kyivpost.com/content/ukraine-abroad/financial-times-chechens-join-pro-russians-in-battle-forecast-ukraine-349703.html). Dostęp: 27.05.2014; *Serbscy ochotnicy walczą po stronie separatystów w Ługańsku*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,wojskowosc?zobacz/serbscy-ochotnicy-walczą-po-stronie-separatysow-w-lugansku-foto](http://www.kresy.pl/wydarzenia,wojskowosc?zobacz/serbscy-ochotnicy-walczą-po-stronie-separatysow-w-lugansku-foto). Dostęp: 11.08.2014.; *Two young Spaniards travel to Ukraine to fight alongside pro-Russian militia*. “El País”, [www.elpais.com/elpais/2014/08/08/inenglish/1407499653\\_548928.html](http://www.elpais.com/elpais/2014/08/08/inenglish/1407499653_548928.html). Dostęp: 8.08.2014. Tym niemniej należy zgodzić się z opinią Franchettiego, że „gdyby Władimir Putin nie chciał, by ludzie tacy jak Borodaj i Strielkow znaleźli się na Ukrainie, wystarczyłoby jedno jego słowo, by wszelki ślad po nich zagał”.

między dowódcami polowymi nie ma charakteru w pełni zhierarchizowanego (formalna struktura rozkazodawcza) i nierzadko wynika z osobistych kontaktów między liderami grup bojowych<sup>91</sup>. Na tzw. Ludowe Pospolite Ruszenie (*Narodnoje Opolczenie*) Donbasu składają się autonomiczne zgrupowania: bataliony *Rus*, *Kalmius*, *Wostok*, 1. i 2. *Słowiański* (łącznie 3000-3500 w Doniecku ludzi pod komendą Strielkowa), *Duch* Aleksieja Mozgowego w Ałczewsku (400), *Zaria* Andrieja Patruszewa w Ługańsku (400), oddział Igora „Biesa” Bezlera w Gorliwce (400), Rosyjska Armia Prawosławna w Sniżne i Torezie (300-400 pod dowództwem Michaiła Werina), Zjednoczona Armia Południowego Wschodu w Ługańsku (600-1000) i Odrodzone Dońskie Wojsko Kozackie Nikołaja Kozincyna w Krasnym Łuczcu i Antracycie (2000-4000)<sup>92</sup>. Łącznie liczbę uzbrojonych rebeliantów oceniano bardzo różnie: od 7000 do 27 000 ludzi<sup>93</sup>. Ich uzbrojenie i wyszkolenie rebeliantów Gawęda opisuje następująco: „oddziały uzbrojone i wyposażone są rozmaicie i mają różny stopień wyszkolenia, co wpływać może na konkretną efektywność bojową. Z jednej strony separatysty dysponują bronią względnie nowoczesną i zaawansowaną (artyleria, czołgi, wyrzutnie raketowe i przeciwpancerne), z drugiej zdarzają się przypadki użytkowania bojowego broni improwizowanej (np. moździerzy) oraz muzealnej (np. czołg IS-3, rusznice ppanc). Także stopień wyszkolenia jest różny – od członków oddziałów wyborowych i uczestników konfliktów zbrojnych (np. byłych specnazowców), aż po słabo wyszkolonych lub całkiem niemal «zielonych» ochotników<sup>94</sup>.

Armia ukraińska początkowo nie prezentowała wyższej wartości bojowej. Siły zbrojne Ukrainy obciąża „grzech pierworodny”: powstała poprzez przemianowanie lokalnych struktur Armii Radzieckiej, dziedzicząc nie tylko jej sprzęt, ale też kadry i procedury<sup>95</sup>. W okresie niepodległości ukraińskie wojska ulegały systematycznej degradacji<sup>96</sup>. W 2011 roku wielkość wojskowego budżetu Ukrainy w przeliczeniu na jedną osobę dawała 125. miejsce wśród 150 armii świata. Na początku 2014 roku stan regularnego wojska wynosił 46 tys. żołnierzy, z czego tylko ok. 5 tysięcy na wschodzie Ukrainy i 5 tysięcy na

<sup>91</sup> M. GAWĘDA: *Formacje zbrojne separatystów. Jaka wartość bojowa?* Defence24, [www.defence24.pl/analiza\\_formacje-zbrojne-separatystow-jaka-wartosc-bojowa-analiza](http://www.defence24.pl/analiza_formacje-zbrojne-separatystow-jaka-wartosc-bojowa-analiza). Dostęp: 22.07.2014.

<sup>92</sup> *Prospects Of The Conflict In Ukraine's Southeast*. RIA-Novosti, [www.en.ria.ru/infographics/20140811/191902618/Prospects-Of-The-Conflict--In-Ukraines-Southeast.html](http://www.en.ria.ru/infographics/20140811/191902618/Prospects-Of-The-Conflict--In-Ukraines-Southeast.html). Dostęp: 13.08.2014.

<sup>93</sup> J.C. KAMIŃSKI: *Rosja skazana na eurasjatyzm?* „Myśl Polska”, 2014, nr 21-22.

<sup>94</sup> M. GAWĘDA: *Formacje zbrojne separatystów...* Potwierdza to Franchetti piszący, że „Do batalionu Wostok należą zwykli ludzie, obywatele. [...] Są to ludzie bez doświadczenia wojskowego [...]. I nawet jeśli wśród żołnierzy Wostoka odnajdzie się kilku Czeczeńców, będzie to całkowicie bez znaczenia. W batalionie Wostok nie ma ludzi GRU [...]”. *Oglądamy telewizję...*, *op. cit.* Z kolei działacz polskiej organizacji Falanga, który dotarł do Doniecka, uzbrojenie separatystów opisywał jako „stare Mosiny, wysłużone i posklejane AK-47, a nawet strzelby myśliwskie”. B. BEKIER: *Szrapnelem w cywilów. Zapiski z oblężonego Doniecka*. Xportal.pl, [www.xportal.pl/?p=14413](http://www.xportal.pl/?p=14413). Dostęp: 1.06.2014.

<sup>95</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Trud niepodległości...*, s. 43-44; J. DARSKI: *Ukraina...*, s. 45-46.

<sup>96</sup> Ukraiński ekspert: Janukowycz zdemontował armię. DEFENCE 24, [www.defence24.pl/wywiad\\_ukrainski-ekspert-janukowycz-zdemontowal-armie](http://www.defence24.pl/wywiad_ukrainski-ekspert-janukowycz-zdemontowal-armie). Dostęp: 22.03.2014.



Krymie. Liczba czołgów na uzbrojeniu SZU zmniejszyła się od 1991 roku ponad dziesięciokrotnie do ok. 650. Stan aktualnego arsenału Powietrznych Sił Ukrainy to ok. 130 myśliwców<sup>97</sup>. „Z armii uczyniono źródło dochodów, sprzedając odziedziczone po ZSRR czołgi, pojazdy opancerzone, śmigłowce bojowe i samoloty”, napisała rosyjska „Niezawisimaja Gazieta”. Uzbrojenie armii ukraińskiej jest przestarzałe i w znacznej części niesprawne. W dodatku na wschodzie praktycznie brak infrastruktury wojskowej<sup>98</sup>. Wybuch konfliktu zastał armię ukraińską zdezorientowaną i zdemoralizowaną – żołnierze niekiedy odmawiali udziału w akcjach pacyfikacyjnych (np. w połowie kwietnia w Słowiańsku i Kramatorsku)<sup>99</sup>.

Ten stan rzeczy sprawił, że 13 marca parlament zdecydował o tworzeniu ochotniczej Gwardii Narodowej. Bataliony obrony terytorialnej zasilali głównie bojownicy Majdanu i radykalnych ugrupowań nacjonalistycznych, co nadawało im charakter ideowy, ale zarazem rodziło problemy z dyscypliną (np. po ogłoszeniu w czerwcu przez prezydenta Poroszenkę rozejmu batalion *Ajdar* szturmował Ługańsk – według Dmytro Tymczuka z grupy *Informacyjny Opór* bez uzgodnienia z dowództwem)<sup>100</sup>. Do najbardziej aktywnych batalionów ochotniczych należą: *Ukraina* Ołeha Ljaszko (100), *Dnipro-1* Jurija Berezy (300), *Ajdar* Ihora Radczenki (150), *Donbas* Semena Semenczenki (800), *Kijew-1* Jewhena Dejdeja i *Azow* (300)<sup>101</sup>. Co charakterystyczne bataliony często mają charakter prywatnych armii, ze względu na finansowanie ich przez oligarchów jak Kołomojski<sup>102</sup>. Obok Gwardii Narodowej i batalionów ochotniczych główną siłą uderzeniową Operacji Antyterrorystycznej (ATO) stały się jednostki

<sup>97</sup> J. КИТ: *Українські сили збройні - стан obecny i perspektywy*. „Biuletyn OPINIE” Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae, 2014, nr 8; W. PAŁKA: *Na wojnie z korozją*. „Nowa Europa Wschodnia” 2012, nr 2. Nieprzypadkowo w filmie Andrew Niccola „Lord of War” (2005), przedstawiającym międzynarodowy handel bronią, właśnie Ukraina została ukazana jako główny arsenał handlarzy.

<sup>98</sup> J. MALCZYK: *Ukraińska armia tak biedna, że brakuje jej chleba, wody i... żołnierzy*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Ukrainska-armia-tak-biedna-ze-brakuje-jej-chleba-wody-i-zolnierzy-3134694.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ukrainska-armia-tak-biedna-ze-brakuje-jej-chleba-wody-i-zolnierzy-3134694.html). Dostęp: 30.05.2014.

<sup>99</sup> W mediach pojawiły się informacje, że p.o. prezydenta Ukrainy Turczynow polecił z tego powodu rozformować 25. samodzielną brygadę powietrzno-desantową z Dniepropietrowska. *Ukraina: Turczynow rozwiązał zbuntowaną brygadę wojska*. Konserwatyzm.pl, [www.konserwatyzm.pl/artikul/11989/ukraina-turczynow-rozwiazal-zbuntowana-brygade-wojska](http://www.konserwatyzm.pl/artikul/11989/ukraina-turczynow-rozwiazal-zbuntowana-brygade-wojska). Za: <http://vz.ru/news/2014/4/17/682528.html>. Dostęp: 17.04.2014.

<sup>100</sup> *Ukraiński batalion „Ajdar” rozbity przez armię Donbasu*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia/wojskowosc?zobacz/ukrainski-batalion-ajdar-rozbity-przez-armie-donbasu-video](http://www.kresy.pl/wydarzenia/wojskowosc?zobacz/ukrainski-batalion-ajdar-rozbity-przez-armie-donbasu-video). Dostęp: 21.06.2014; por. *Right Sector 'looting, attacking citizens' in eastern Ukraine - Donbass battalion commander*. Voice of Russia, [www.voiceofrussia.com/news/2014\\_06\\_01/Right-Sector-looting-attacking-citizens-in-eastern-Ukraine-Donbass-battalion-commander-0623/](http://www.voiceofrussia.com/news/2014_06_01/Right-Sector-looting-attacking-citizens-in-eastern-Ukraine-Donbass-battalion-commander-0623/). Dostęp: 1.06.2014. O infiltracji radykalnych nacjonalistów w szeregach Gwardii Narodowej zob. *Naziści w strukturach ukraińskich ochotniczych batalionów*. 161 Crew, [www.161crew.bzzz.net/nazisci-strukturach-ukrainskich-ochotniczych-batalionow/](http://www.161crew.bzzz.net/nazisci-strukturach-ukrainskich-ochotniczych-batalionow/). Dostęp: 14.08.2014. Batalion „Azow” za swój oficjalny emblemat przyjął nazistowski symbol Wolfsangel.

<sup>101</sup> *Prospects...*, op. cit. Szerzej: *КАРАТЕЛЬНЫЕ БАТАЛЬОНЫ: история создания, состав, вооружение*. Russkaja Wiesna, [www.rusvesna.su/news/1408450750](http://www.rusvesna.su/news/1408450750). Dostęp: 19.08.2014.

<sup>102</sup> *Oligarch Kolomoysky going to "finish off" militiamen in east Ukraine despite ceasefire*. „Voice of Russia”, [www.voiceofrussia.com/news/2014\\_06\\_21/Oligarch-Kolomoysky-not-going-to-obey-Poroshenko-plan-and-will-finish-off-militiamen-in-any-case-8563/](http://www.voiceofrussia.com/news/2014_06_21/Oligarch-Kolomoysky-not-going-to-obey-Poroshenko-plan-and-will-finish-off-militiamen-in-any-case-8563/). Dostęp: 21.06.2014.

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (ok. 30 000)<sup>103</sup>. Niewyjaśnioną pozostaje kwestia udziału po stronie ukraińskiej zagranicznych specjalistów i ochotników<sup>104</sup>. Łącznie siły ATO liczyć miały 10-15 000 ludzi, potem jednak ich liczebność miała wzrosnąć do 40 000<sup>105</sup>. Słabością pozostawał brak koordynacji tak różnorodnych formacji<sup>106</sup>.

Na koniec wspomnijmy jeszcze o tzw. drużynach ludowych, tworzonych z inicjatywy Achmetowa przez jego pracowników w Mariupolu, które próbowały odegrać rolę stabilizującej „trzeciej siły” w tym regionie<sup>107</sup>.

Naszkicowany powyżej stan obu wojujących stron, jak również kontekst międzynarodowy (wsparcie Rosji dla rebeliantów i Zachodu dla władz Ukrainy), sprawiły, że konflikt na wschodzie Ukrainy przyjął postać tzw. *miateżewojny*<sup>108</sup>. Mówiąc najkrócej: *miateżewojna* to połączenie działań nieregularnych, regularnych i wojny psychologicznej. Wszystkie te elementy dostrzeżemy dziś na Ukrainie. Po pierwsze, operacje regularnych jednostek, takie jak oblężenie Słowiańska czy Doniecka bądź bitwa pancerna pod Jampolem z udziałem jakoby

<sup>103</sup> Niemiecki raport: walczy głównie SBU i ochotnicy. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/niemiecki-raport-walczy-glownie-sbu-i-ochotnicy-wojsko-tylko-wspiera,458356,s.html](http://www.tvn24.pl/niemiecki-raport-walczy-glownie-sbu-i-ochotnicy-wojsko-tylko-wspiera,458356,s.html). Dostęp: 12.08.2014.

<sup>104</sup> Według niemieckiego dziennika „Bild am Sonntag” ukraińską armię miało wspierać 400 najemników z amerykańskiej firmy ochroniarskiej Academi. *Bild: 400 najemników z USA wspiera ukraińską armię i policję*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/swiat/bild-400-najemnikow-z-usa-wspiera-ukrainska-armie-i-policje/r9hl3](http://www.wiadomosci.onet.pl/swiat/bild-400-najemnikow-z-usa-wspiera-ukrainska-armie-i-policje/r9hl3). Dostęp: 11.05.2014. Pojawiały się też niepotwierdzone informacje o najemnikach z Polski. R. SZOSZYN: *Plotki o polskich psach wojny*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artukul/40,1115357.html](http://www.rp.pl/artukul/40,1115357.html). Dostęp: 5.06.2014. Na początku sierpnia władze ukraińskie miały potwierdzić udział ochotników z Włoch, Gruzji, Białorusi, a nawet Rosji w siłach ukraińskich. *Kiev Admits Foreigners Take Part in East Ukraine Military Operation*. RIA Novosti, [www.en.ria.ru/world/20140806/191775903/Kiev-Admits-Foreigners-Take-Part-in-East-Ukraine-Military.html](http://www.en.ria.ru/world/20140806/191775903/Kiev-Admits-Foreigners-Take-Part-in-East-Ukraine-Military.html). Dostęp: 6.08.2014. Telewizja Vice News pokazała wywiad z ochotnikiem z USA. *The American Volunteer in the Donbas Battalion: Russian Roulette (Dispatch 66)*. Youtube, [www.youtube.com/watch?v=F4DpPr9xy5U](http://www.youtube.com/watch?v=F4DpPr9xy5U). Dostęp: 10.08.2014.

<sup>105</sup> *Rosjanie: Do opanowania wschodu Ukrainy trzeba użyć ciężkiej broni*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Rosjanie-Do-opanowania-wschodu-Ukrainy-trzeba-uzyc-ciezkiej-broni-3132937.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rosjanie-Do-opanowania-wschodu-Ukrainy-trzeba-uzyc-ciezkiej-broni-3132937.html). Dostęp: 28.05.2014; *Prospects...*, *op. cit.*

<sup>106</sup> G. KUCZYŃSKI: *Zaskakujący ruch watażki*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/zaskakujacy-ruch-watazki-ofensywa-sil-ato-stanela-mozliwe-kontruderzenie,459051,s.html](http://www.tvn24.pl/zaskakujacy-ruch-watazki-ofensywa-sil-ato-stanela-mozliwe-kontruderzenie,459051,s.html). Dostęp: 14.08.2014.

<sup>107</sup> T. IWAŃSKI, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, P. ŻOCHOWSKI: *Farsa „referendum” w Donbasie...* R. SZOSZYN, A. ŁOMANOWSKI: *Miliardy przeciw separatystom*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artukul/1111696.html?p=2](http://www.rp.pl/artukul/1111696.html?p=2). Dostęp: 22.05.2014; R. SADOWSKI: *Achmetow wkracza do akcji?* OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-21/ukraina-achmetow-wkracza-do-akcji](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-21/ukraina-achmetow-wkracza-do-akcji). Dostęp: 21.05.2014.

<sup>108</sup> Koncepcję tę sformułował białogwardyjski emigrant z Rosji płk Jewgienij E. Messner w książce „The mutiny, or the name of the Third World War” (1960). Messner pisał: „W dwóch wojnach światowych i wielu lokalnych rodziła się i rozwijała Wszechświatowa Rewolucja, wojny spłotyły się z buntami, bunt z wojnami, pojawiła się nowa forma zbrojnych konfliktów, którą nazwiemy BUNTOWOJNĄ, w której walczącymi okazują się nie tylko armie, i nie tyle armie, co ruchy ludowe. To nowe zjawisko należy oglądać z różnych punktów widzenia, w pierwszym rzędzie z psychologicznego: jeśli w wojnach klasycznego typu psychologia armii regularnych [*postojannych*] miała duże znaczenie, to we współczesnej epoce ogólnonarodowych armii i walczących ruchów ludowych czynniki psychologiczne stały się dominującymi”. ЕВГЕНИЙ ЭДУАРДОВИЧ МЕССНЕР: *Хочешь мира, победи мятежевойну! Творческое наследие Е. Э. Месснера*. Moskva 2005, s. 101 (tłum. własne).

100 pojazdów pancernych (20 czerwca)<sup>109</sup>. Po drugie, akcje typu partyzanckiego, np. zasadzka pod Wołnowachą (23 maja)<sup>110</sup>. Po trzecie, klasyczne zamachy terrorystyczne: z jednej strony zabójstwo Maksima Pietruchina (7 czerwca) i zamach bombowy (13 czerwca) na Denisa Puszylina w Doniecku, z drugiej – zamachy na merów Charkowa (Hennadija Kernes) 28 kwietnia oraz Krzemieńczuka (Ołeha Babajewa) i Lwowa (Andrija Sadowego) 26 lipca<sup>111</sup>. Po czwarte, zamieszki z udziałem cywilnych bojówkarzy – m.in. 27 kwietnia w Charkowie, 28 kwietnia w Doniecku i 2 maja najbardziej krwawe w Odessie (co najmniej 48 zabitych)<sup>112</sup>. Po piąte, cyberataki na infrastrukturę informatyczną przeciwnika, w czym specjalizuje się grupa *CyberBerkut* atakująca m.in. PrivatBank Kołomojskiego, biuro premiera Ukrainy i Kancelarię Prezydenta RP<sup>113</sup>. Po szóste – wspomniane na wstępie artykuły kampanie propagandowe obu

<sup>109</sup> *Bitwa pancerna pod Jampolem*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/swiat/bitwa-pancerna-pod-jampolem-dowodca-separatystow-nie-mielismy-szans/8qgmp](http://www.wiadomosci.onet.pl/swiat/bitwa-pancerna-pod-jampolem-dowodca-separatystow-nie-mielismy-szans/8qgmp). Dostęp: 20.06.2014.

<sup>110</sup> *Piątek, 23.05.2014*. Bogusław Jeznach [blog], [www.jeznach.neon24.pl/post/109367,piatek-23-05-2014](http://www.jeznach.neon24.pl/post/109367,piatek-23-05-2014). Dostęp: 23.05.2014; por. O. GRYSSENKO: *Reconstructing the deadly May 22 firefight near the Seversky Donets River in Luhansk Oblast*. "Kyiv Post", [www.kyivpost.com/content/ukraine/reconstructing-the-deadly-may-22-firefight-near-the-siversky-donets-river-in-luhansk-oblast-350000.html](http://www.kyivpost.com/content/ukraine/reconstructing-the-deadly-may-22-firefight-near-the-siversky-donets-river-in-luhansk-oblast-350000.html). Dostęp: 29.05.2014.

<sup>111</sup> *Donieck: zamach tuż obok zajętego budynku władz*, Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/swiat/donieck-zamach-tuz-obok-zajetego-budynku-wladz/cxmy5](http://www.wiadomosci.onet.pl/swiat/donieck-zamach-tuz-obok-zajetego-budynku-wladz/cxmy5). Dostęp: 13.06.2014; *Zamach na mera Charkowa: „To mogła być zemsta separatystów”*. RMF24, [www.rmf24.pl/raport-ukraina/fakty/news-zamach-na-mera-charkowa-to-mogla-byc-zemsta-separatystow,nld,1416919](http://www.rmf24.pl/raport-ukraina/fakty/news-zamach-na-mera-charkowa-to-mogla-byc-zemsta-separatystow,nld,1416919). Dostęp: 28.04.2014; *Zamachy na Ukrainie. Mer Krzemieńczuka zastrzelony, a dom mera Lwowa ostrzelany z granatnika*. Niezależna.pl (Strefa Wolnego Słowa), [www.niezalezna.pl/57711-zamachy-na-ukrainie-mer-krzemieniczuka-zastrzelony-dom-mera-lwowa-ostrzelany-z-granatnika](http://www.niezalezna.pl/57711-zamachy-na-ukrainie-mer-krzemieniczuka-zastrzelony-dom-mera-lwowa-ostrzelany-z-granatnika). Dostęp: 26.07.2014. Zob. też np. *Українська Красная Армия обещает атаковать участки в Херсоне, Харькове и Одессе*. ТАЙМЕР, [www.timer.od.ua/news/ukrainskaya-krasnaya-armiya-atakuet-uchastki\\_v\\_hersone\\_har\\_kove\\_i\\_odesse\\_774.html](http://www.timer.od.ua/news/ukrainskaya-krasnaya-armiya-atakuet-uchastki_v_hersone_har_kove_i_odesse_774.html). Dostęp: 25.05.2014.

<sup>112</sup> J.C. KAMIŃSKI: *Kibole atakują zbuntowany Wschód*. Lewica.pl, [www.lewica.pl/?id=29417&tytul=Ukraina:Kibole-atakują-zbuntowany-Wschód](http://www.lewica.pl/?id=29417&tytul=Ukraina:Kibole-atakują-zbuntowany-Wschód). Dostęp: 29.04.2014. Według „Gazety Wyborczej” przebieg wydarzeń w Odessie wyglądał następująco: „grupka antymajdanowców atakuje, padają strzały. Wtedy kibice i zwolennicy Majdanu, którzy mają przewagę, ruszają do kontrataku z kostkami brukowymi, kamieniami i koktajlami Mołotowa. Zaczynają się palić namioty na Kulikowym Polu. Antymajdanowcy barykadują się w budynku Związków Zawodowych. Po obrzuceniu koktajlami Mołotowa budynek zaczyna płonąć. Najaktywniejsi przy tym mieli być właśnie członkowie Prawego Sektora”. A. PAWŁOWSKA: *2 maja w Odessie zginęło 48 osób. Co naprawdę się wydarzyło?* „Gazeta Wyborcza”, [www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16027455,2\\_maja\\_w\\_Odessie\\_zginelo\\_48\\_osob\\_Co\\_naprawde\\_sie.html](http://www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16027455,2_maja_w_Odessie_zginelo_48_osob_Co_naprawde_sie.html). Dostęp: 24.05.2014. Przedstawiciele opozycji twierdzą, że ofiary były dobijane. *Odeski deputowany: zamordowano 116 osób*. Konserwatyzm.pl, [www.konserwatyzm.pl/artukul/12077/odeski-deputowany-zamordowano-116-osob](http://www.konserwatyzm.pl/artukul/12077/odeski-deputowany-zamordowano-116-osob). Za: [www.ria.ru/world/20140505/1006617152.html#ixzz30qyJZfmE](http://www.ria.ru/world/20140505/1006617152.html#ixzz30qyJZfmE). Dostęp: 5.05.2014.; *Ukraiński dziennikarz: ofiary pożaru w Odessie były dobijane*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/swiadek-zajsc-w-odessie-ofiary-pozaru-byly-dobijane-video](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/swiadek-zajsc-w-odessie-ofiary-pozaru-byly-dobijane-video). Dostęp: 5.05.2014; por. В Одессе взяли нациста, забивавшего насмерть людей у Дома профсоюзов. Ukraina.ru, [www.ukrainia.ru/news/20140820/1010228223.html](http://www.ukrainia.ru/news/20140820/1010228223.html). Dostęp: 21.08.2014.

<sup>113</sup> *Hackers claim attacking bank owned by Ukrainian oligarch for sponsoring punitive operation*. "Voice of Russia", [www.voiceofrussia.com/news/2014\\_06\\_30/Hackers-crack-bank-system-owned-by-Ukrainian-oligarch-for-sponsoring-southeast-punitive-operation-4568/](http://www.voiceofrussia.com/news/2014_06_30/Hackers-crack-bank-system-owned-by-Ukrainian-oligarch-for-sponsoring-southeast-punitive-operation-4568/). Dostęp: 30.06.2014; „FT”: *rosyjski cyberatak na biuro premiera Ukrainy i ukraińskie ambasady*. Onet.pl,

stron. Po siódme – wojna ekonomiczna, mająca osłabić potencjał przeciwnika, która omówiona zostanie poniżej.

Pisanie szczegółowej historii zmagania na wschodzie Ukrainy wydaje się przedwczesne ze względu na towarzyszący im chaos informacyjny<sup>114</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę na postępującą eskalację walk: o ile początkowo konflikt jawił się jako seria chaotycznych potyczek, to stopniowo przekształcał się w regularną wojnę z użyciem lotnictwa i broni ciężkiej (o czym świadczy podwojenie liczby ofiar w ciągu dwóch tygodni sierpnia: z 1129 do 2086)<sup>115</sup>. Początkowa powściągliwość czy wręcz nieporadność sił ukraińskich ustąpiła miejsca energicznym, a nawet bezpardonowym działaniom<sup>116</sup>. Zarazem coraz

---

www.wiadomosci.onet.pl/swiat/ft-rosyjski-cyberatak-na-biuro-premiera-ukrainy-i-ukrainskie-ambasady/2s1v0. Dostęp: 8.08.2014; *Atak hakerski na stronę Kancelarii Prezydenta?* Gazeta.pl, www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16479849,Atak\_hakerski\_na\_strone\_kancelarii\_prezydenta\_Zaprzestancie.html#BoxWiadTxt. Dostęp: 14.08.2014. Szerzej zob. T. REPYTSKY: *Otwarcie nowego frontu. Cyberwojna na Ukrainie*. Defence24, www.defence24.pl/blog\_otwarcie-nowego-frontu-cyberwojna-na-ukrainie. Dostęp: 24.07.2014; A. KOZŁOWSKI: *Cyberwojownicy Kremla*. „Biuletyny OPINIE” Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego 2014, nr 6.

<sup>114</sup> Np. *Sprzeczne informacje od ukraińskich sił. „Rosyjski konwój wdarł się do Ługańska” vs. „Brak potwierdzenia faktu istnienia takiej kolumny”*. Gazeta.pl, www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16505073,Sprzeczne\_informacje\_od\_ukrainskich\_sil\_Rosyjski.html. Dostęp: 20.08.2014. Na marginesie zauważę, że w mediach elektronicznych głównego nurtu właściwie tylko analizy sytuacji frontowej Grzegorza Kuczyńskiego z TVN24 były czymś więcej, niż bezkrytycznym powtarzaniem komunikatów strony ukraińskiej. Na temat przebiegu wydarzeń zob. opracowania Ośrodka Studiów Wschodnich: A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, W. KONOŃCZUK: *(Nie)porozumienie genewskie w sprawie Ukrainy*. OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-24/nie-porozumienie-genewskie-w-sprawie-ukrainy. Dostęp: 24.04.2014; W. KONOŃCZUK: *Wschodnia Ukraina: ofensywa separatystów w oczekiwaniu na „referendum”*. OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-08/wschodnia-ukraina-ofensywa-separatystow-w-oczekiwaniu-na-referendum. Dostęp: 8.05.2014; A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, M. MENKISZAK: *Rosja wobec Ukrainy: Dywersja i dyplomacja*. OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-08/rosja-wobec-ukrainy-dywersja-i-dyplomacja. Dostęp: 8.05.2014; A. WILK: *Ukraińska operacja antyterrorystyczna w Kramatorsku i Słowiańsku – gra pozorów?* OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-08/ukrainka-operacja-antyterrorystyczna-w-kramatorsku-i-slowiansku-gra. Dostęp: 8.05.2014; P. ŻOCHOWSKI, A. WILK, W. KONOŃCZUK: *Konflikt w Donbasie – wymuszona deeskalacja?* OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-11/konflikt-w-donbasie-wymuszona-deeskalacja. Dostęp: 11.06.2014; T. IWAŃSKI, W. RODKIEWICZ: *Kruchy rozejm w Donbasie*. OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-25/kruchy-rozejm-w-donbasie. Dostęp: 25.06.2014; R. SADOWSKI, A. WIERZBOWSKA-MIAZGA: *Separatyści oddają inicjatywę Kijowowi*. OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-07-09/separatysty-oddaja-inicjatywe-kijowowi. Dostęp: 9.07.2014; T. IWAŃSKI, P. ŻOCHOWSKI, K. JARZYŃSKA: *Konflikt w Donbasie po zestrzeleniu malezyjskiego samolotu*. OSW, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-07-23/konflikt-w-donbasie-po-zestrzeleniu-malezyjskiego-samolotu. Dostęp: 23.07.2014.

<sup>115</sup> ONZ: *liczba ofiar konfliktu na Ukrainie przekroczyła 2 tysiące*. TVP Info, www.tvp.info/16424224/onz-liczba-ofiar-konfliktu-na-ukrainie-przekroczyla-2-tysiacze-wyraźny-trend-wzrostowy. Dostęp: 13.08.2014.

<sup>116</sup> Por. M. GAWĘDA: *Dlaczego Ukraina przegrywa bitwę o Donbas?* Defence24, www.defence24.pl/analiza\_dlaczego-ukraina-przegrywa-bitwe-o-donbas-kluczowe-bledy-kijowa. Dostęp: 21.06.2014; H. SALEM: *Both Sides in the Ukraine Crisis Could Face War Crime Charges*. Vice News, www.news.vice.com/article/both-sides-in-the-ukraine-crisis-could-face-war-crime-charges. Dostęp: 26.07.2014.

większą rolę odgrywało wsparcie Rosji dla separatystów<sup>117</sup>. W opinii ekspertów Ośrodka Studiów Wschodnich: „W sytuacji, w której niemal całe wyposażenie separatystów, coraz większa liczba walczących po ich stronie żołnierzy oraz *de facto* całe zabezpieczenie materiałowo-techniczne pochodzi z Rosji, operacja antyterrorystyczna w coraz większym stopniu zasługuje na miano wojny ukraińsko-rosyjskiej”<sup>118</sup>.

## Skutki kryzysu

Aktualne i prognozowane konsekwencje konfliktu ukraińskiego dla Polski stanowią pochodną rozwoju sytuacji na Ukrainie w aspekcie militarnym, ekonomicznym, politycznym i społecznym.

Pod względem militarnym najgorszym scenariuszem dla Ukrainy byłaby bezpośrednia konfrontacja z Federacją Rosyjską ze względu na dysproporcje pomiędzy potencjałami obu państw<sup>119</sup>; na szczęście ten wariant wydaje się najmniej prawdopodobny. Drugi stopień zagrożenia to przedłużająca się wojna domowa na wschodzie kraju, wyniszczająca jego siły i dezorganizująca życie społeczne (wystarczy powiedzieć, że dzienny koszt „operacji antyterrorystycznej” to co najmniej 3 mln USD)<sup>120</sup>. Nawet jednak rozbić sił irredentystów i odzyskanie kontroli nad Donbasem nie musi oznaczać przywrócenia spokoju, spodziewać się należy raczej akcji terrorystycznych i dywersyjno-sabotażowych, prowadzonych przez niedobitki rebeliantów<sup>121</sup>.

Jeszcze większe wyzwania stają przed Ukrainą na polu gospodarki. Ukraina jest krajem bogatym w surowce (rudy metali: żelaza, manganu, tytanu, rtęci, aluminium i niklu, ponadto węgiel kamienny i brunatny, siarka, potas, sól kamienna, fosforyty, kaolin, grafit, a także trzecie największe w Europie złoża gazu łupkowego); posiada też jedno z najbardziej żyznych gleb na świecie

<sup>117</sup> O prawdopodobnym udziale w walkach pododdziałów rosyjskiej 76. Dywizji Powietrzno-Desantowej zob. *Order od Putina, minister u wdów*. TVN24 <http://www.tvn24.pl/order-od-putina-minister-u-wdow-donbas-drugim-afganistanem-dla-elitarnej-dywizji,461780,s.html> [2014-08-25].

<sup>118</sup> A. WILK, W. KONOŃCZUK: *Wojna ukraińsko-rosyjska pod szyldem operacji antyterrorystycznej*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/wojna-ukraińsko-rosyjska-pod-szyldem-operacji-antyterrorystycznej](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/wojna-ukraińsko-rosyjska-pod-szyldem-operacji-antyterrorystycznej). Dostęp: 6.08.2014. Opinię tę należy uznać za uproszczenie, gdyż w rzeczywistości konflikt w Donbasie (podobnie jak np. w Syrii czy wcześniej w Libii) stanowi klasyczny przykład konfliktu asymetrycznego.

<sup>119</sup> N. MCCARTHY: *Massive Military Imbalance Between Russia and Ukraine*. The Statistics Portal [www.statista.com/chart/1953/the-military-strength-of-russia-and-ukraine](http://www.statista.com/chart/1953/the-military-strength-of-russia-and-ukraine). Dostęp: 3.03.2014.

<sup>120</sup> *War's true price: daily operations in southeast Ukraine cost \$3 mln*. „Voice of Russia”, [www.voiceofrussia.com/news/2014\\_05\\_30/Wars-true-price-daily-operations-in-southeast-Ukraine-costs-3-mln-4495/](http://www.voiceofrussia.com/news/2014_05_30/Wars-true-price-daily-operations-in-southeast-Ukraine-costs-3-mln-4495/). Dostęp: 30.05.2014.

<sup>121</sup> Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na problem tysięcy uchodźców z Donbasu przebywających na terenie Federacji Rosyjskiej - czy Moskwa nie zechce wykorzystywać ich do działań destabilizujących (*per analogiam* z uchodźcami palestyńskimi)? O ich nastrojach zob. N. GIRIN, A. ARTEMIEWA: *Bombardują, to znaczy, że jest dziesiąta*. Media w Rosji, [www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/08/bombarduja-to-znaczy-ze-jest-dziesiata.html](http://www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/08/bombarduja-to-znaczy-ze-jest-dziesiata.html) Za: <http://www.novaya-gazeta.ru/society/64930.html>. Dostęp: 23.08.2014.

i klimat sprzyjający rolnictwu<sup>122</sup>. Rozwojowi ekonomicznemu Ukrainy ma pomóc umowa stowarzyszeniowa z UE, dzięki której ukraińscy eksporterzy (głównie żywności) zaoszczędzą rocznie ok. 487 mln EUR, oraz wsparcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego (17 mld USD w ciągu dwóch lat)<sup>123</sup>. Nie wiadomo jednak, czy ta pomoc będzie wystarczająca w sytuacji Ukrainy.

Wspominaliśmy już na wstępie o uzależnieniu gospodarki ukraińskiej od Rosji<sup>124</sup>. W sytuacji trwającej już *de facto* rosyjsko-ukraińskiej wojny gospodarczej koszty dla Ukrainy mogą być dramatyczne. Prorosyjski Komitet Inicjatyw Obywatelskich przedstawił (przesadzone być może) wyliczenia, zgodnie z którymi coroczne straty Ukrainy „wynikające z zepsutych relacji z Rosją” miałyby sięgnąć kwoty 33 miliardów dolarów rocznie<sup>125</sup>. W pierwszej kolejności dotyczy to dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej (ok. 70% zapotrzebowania ukraińskiego przemysłu), odciętych w związku z niespłacaniem zobowiązań (według Gazpromu dług wynosi 5,2 mld USD)<sup>126</sup>. Wprawdzie Ukraina liczy na zwrotny przepływ gazu z krajów unijnych na Ukrainę poprzez tzw. rewersy, w dłuższej zaś perspektywie zamierza osiągnąć niezależność energetyczną dzięki zmniejszeniu energochłonności gospodarki, jednak zdaniem niektórych ekspertów transgraniczne możliwości przesyłowe nie dają szans pełnego zaspokojenia potrzeb, a pobudzanie energoefektywności to proces kosztowny i długotrwały<sup>127</sup>. To jednak nie wszystko. „Prawdziwy dramat wydarzy się na Ukrainie wtedy, gdy Rosja zrezygnuje z importu towarów ukraińskich – co przyjdzie jej bez najmniejszego trudu”, pisze prof. Leon

<sup>122</sup> *Ukraińska gospodarka w złym stanie, ale z wielkim potencjałem*. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/ukrainska:gospodarka;w;zlym;stanie;ale;z;wielkim;potencjalem,80,0,1482320.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/ukrainska:gospodarka;w;zlym;stanie;ale;z;wielkim;potencjalem,80,0,1482320.html). Dostęp: 22.02.2014.

<sup>123</sup> J. ŻYLIŃSKA: *Umowa o wolnym handlu z Ukrainą może poprawić bezpieczeństwo dostaw energii dla UE*. Obserwator Finansowy, [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/umowa-o-wolnym-handlu-z-ukraina-moze-poprawic-bezpieczenstwo-dostaw-energii-dla-ue/?k=makroekonomia](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/umowa-o-wolnym-handlu-z-ukraina-moze-poprawic-bezpieczenstwo-dostaw-energii-dla-ue/?k=makroekonomia). Dostęp: 25.06.2014; A. SARNA: *Ratunkowy kredyt MFW dla Ukrainy*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-08/ratunkowy-kredyt-mfw-dla-ukrainy](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-08/ratunkowy-kredyt-mfw-dla-ukrainy). Dostęp: 8.05.2014.

<sup>124</sup> Wystarczy powiedzieć, że wartość ukraińskiego eksportu broni do Rosji wyniosła w 2013 r. 1,2 mld USD, co stanowiło jedną trzecią obrotów ukraińskiej branży zbrojeniowej. Dlatego pomimo konfliktu ukraińskie firmy wciąż sprzedają uzbrojenie Rosjanom. M. WACHNICKI: *Ukraińskie fabryki wciąż sprzedają sprzęt wojskowy Rosji*. Gazeta.pl, [www.wyborcza.pl/1,75477,16500564,Ukrainskie\\_fabryki\\_wciaz\\_sprzedaja\\_sprzet\\_wojskowy.html](http://www.wyborcza.pl/1,75477,16500564,Ukrainskie_fabryki_wciaz_sprzedaja_sprzet_wojskowy.html). Dostęp: 19.08.2014.

<sup>125</sup> A. SAPRYKIN: *Ukraina – stowarzyszenie na pół gwizdka*. Obserwator Finansowy, [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-stowarzyszenie-na-pol-gwizdka/?k=makroekonomia](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-stowarzyszenie-na-pol-gwizdka/?k=makroekonomia). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>126</sup> A. DOŁĘGA: *Bankructwo Dzikich Pól*. Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/komentarze/2872-andrzej-dolega-bankructwo-dzikich-pol](http://www.geopolityka.org/komentarze/2872-andrzej-dolega-bankructwo-dzikich-pol). Dostęp: 31.05.2014.

<sup>127</sup> *Kijów gotowy do rozmów z Moskwą, ale stawia warunki*. Money.pl, [www.zmieniacunie.money.pl/konflikt;na;ukrainie;kijow;gotowy;do;rozmow;z;moskwa;ale;stawia;warunki,213,0,1570,517.html](http://www.zmieniacunie.money.pl/konflikt;na;ukrainie;kijow;gotowy;do;rozmow;z;moskwa;ale;stawia;warunki,213,0,1570,517.html). Dostęp: 25.06.2014; M. KOZAK: *Ukraina wygrywa w trzeciej wojnie gazowej*. Obserwator Finansowy, [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-wygrywa-w-trzeciej-wojnie-gazowej/?k=makroekonomia](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-wygrywa-w-trzeciej-wojnie-gazowej/?k=makroekonomia). Dostęp: 30.06.2014; A. SZCZEŚNIAK: *Ukraina, początek kryzysu*. Szczesniak.pl (Paliwa, Energia, Polityka), [www.szczeniak.pl/2683](http://www.szczeniak.pl/2683). Dostęp: 22.06.2014.

Podkaminer. Ukrainie trudno będzie znaleźć nowe rynki zbytu ze względu na niską konkurencyjność produktów ukraińskich<sup>128</sup>.

Tymczasem ukraińska gospodarka już od dwóch lat jest w stanie stagnacji, a niektóre jej działy, jak przemysł czy budownictwo, od szeregu kwartałów są w głębokiej recesji<sup>129</sup>. Dług zagraniczny kraju wyniósł pod koniec 2013 roku prawie 143 mld USD (tylko do końca 2014 roku spłata odsetek z nim związanych wyniesie ponad 7 mld USD), rentowność długu Ukrainy przekroczyła znacznie oprocentowanie Grecji<sup>130</sup>. Już w lutym br. premier Jaceniuk ocenił potrzeby państwa w zakresie pomocy zagranicznej na 35 miliardów USD w ciągu dwóch lat<sup>131</sup>. Rewolucja Majdanu i wojna domowa przyniosły pogłębienie kryzysu. W pierwszym kwartale 2014 roku miał miejsce spadek inwestycji kapitałowych (np. w obwodzie odeskim – o 70,1%, w mikołajewskim – o 64,4%)<sup>132</sup>. Na skutek walk wydobywanie węgla w zagłębiu doniecko-ługańskim spadło o 22%<sup>133</sup>. Koszty odbudowy zrujnowanego Donbasu rząd szacuje na 8 mld USD<sup>134</sup>. Budżet państwa dodatkowo obciążą koszty rozbudowy i modernizacji sił zbrojnych (2,2 mld EUR w ciągu trzech lat)<sup>135</sup>. Narasta też lawinowo problem uchodźców: o ile w maju było ich ok. 10 000, to

<sup>128</sup> L. PODKAMINER: *Ukraina jest całkowicie zdana na dobrą wolę Rosji*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/814308,ukraina-jest-calkowicie-zdana-na-dobra-wole-rosji-oto-kilka-nieprzyjemnych-faktow.html](http://www.forsal.pl/artykuly/814308,ukraina-jest-calkowicie-zdana-na-dobra-wole-rosji-oto-kilka-nieprzyjemnych-faktow.html). Dostęp: 6.08.2014.

<sup>129</sup> *Ukraińska gospodarka w złym stanie, ale z wielkim potencjałem*. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikul/ukrainska:gospodarka;w;zlym;stanie;ale;z;wielkim;potencjalem,80,0,1482320.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikul/ukrainska:gospodarka;w;zlym;stanie;ale;z;wielkim;potencjalem,80,0,1482320.html). Dostęp: 22.02.2014.

<sup>130</sup> A. DOŁĘGA: *Bankructwo Dzikich Pól*. Geopolityka.org, [www.geopolityka.org/komentarze/2872-andrzej-dolega-bankructwo-dzikich-pol](http://www.geopolityka.org/komentarze/2872-andrzej-dolega-bankructwo-dzikich-pol). Dostęp: 31.05.2014; *Ukraina nie przetrwa bez zagranicznej pomocy finansowej*. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikul/ukraina;nie;przetrwa;bez;zagranicznej;pomocy;finansowej,116,0,1482100.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikul/ukraina;nie;przetrwa;bez;zagranicznej;pomocy;finansowej,116,0,1482100.html). Dostęp: 21.02.2014.

<sup>131</sup> *Jaceniuk: Ukraina jest bankrutem*. Polskie Radio, [www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1060291,Jaceniuk-Ukraina-jest-bankrutem-Potrzebuje-35-mld-dolarow](http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1060291,Jaceniuk-Ukraina-jest-bankrutem-Potrzebuje-35-mld-dolarow). Dostęp: 24.02.2014.

<sup>132</sup> A. DOŁĘGA: *Bankructwo Dzikich Pól...*; zob. też *Ukraine's Donetsk Region Q1 International Trade Turnover Fell 19%*. RIA Novosti, [www.en.ria.ru/business/20140817/192090705/Ukraines-Donetsk-Region-Q1-International-Trade-Turnover-Fell-19.html](http://www.en.ria.ru/business/20140817/192090705/Ukraines-Donetsk-Region-Q1-International-Trade-Turnover-Fell-19.html). Dostęp: 17.08.2014.

<sup>133</sup> R. BENSCH: *Ukraine's Next Crisis? Economic Disaster*. Zerohedge.com, [www.zerohedge.com/news/2014-08-19/ukraine%E2%80%99s-next-crisis-economic-disaster](http://www.zerohedge.com/news/2014-08-19/ukraine%E2%80%99s-next-crisis-economic-disaster). Dostęp: 19.08.2014; por. *Jaceniuk: Rosja i jej terroryści rujnują gospodarkę*. Interia.pl, [www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/news-jaceniuk-rosja-i-jej-terroryscirujnuja-gospodarke,nId,1487683](http://www.fakty.interia.pl/raport-zamieszki-na-ukrainie/aktualnosci/news-jaceniuk-rosja-i-jej-terroryscirujnuja-gospodarke,nId,1487683). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>134</sup> *Odbudowa Ukrainy będzie kosztowała do 8 mld dolarów*. „Głos Rosji”, [www.polish.ruvr.ru/news/2014\\_08\\_19/Odbudowa-Ukrainy-będzie-kosztowała-do-8-mld-dolarow-5535/](http://www.polish.ruvr.ru/news/2014_08_19/Odbudowa-Ukrainy-będzie-kosztowała-do-8-mld-dolarow-5535/). Dostęp: 20.08.2014. Do tego dochodzi zagrożenie katastrofą ekologiczną w Donbasie, np. przy uszkodzeniu kombinatu „Stirol” wykorzystującego w swojej produkcji wysoce toksyczny mononitrochlorobenzol. M. MIERKUŁOWA: *Ukraińska ruletka*. Bogusław Jeznach (blog), [www.jeznach.neon24.pl/post/112096,ukrainska-ruletka](http://www.jeznach.neon24.pl/post/112096,ukrainska-ruletka). Dostęp: 18.08.2014.

<sup>135</sup> *23 lata niepodległej Ukrainy*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/23-lata-niepodleglej-ukrainy-poroshenko-nasz-wrog-mocno-i-dlugo-szkolil-sie-aby-zaatakowac,461550,s.html](http://www.tvn24.pl/23-lata-niepodleglej-ukrainy-poroshenko-nasz-wrog-mocno-i-dlugo-szkolil-sie-aby-zaatakowac,461550,s.html). Dostęp: 24.08.2014; *Poroshenko to Allocate \$3Bn For Ukrainian Army Rearmament*. RIA Novosti, [www.en.ria.ru/world/20140824/192290973/Poroshenko-to-Allocate-3Bln-For-Ukrainian-Army-Rearmament.html](http://www.en.ria.ru/world/20140824/192290973/Poroshenko-to-Allocate-3Bln-For-Ukrainian-Army-Rearmament.html). Dostęp: 24.08.2014.

w czerwcu już ok. 150 000 (w tym 110 000 uchodźców do Rosji i 34 000 wewnętrznych), a w sierpniu ok. 400 000 (odpowiednio 207 000 i 190 000)<sup>136</sup>.

Wszystko to generuje negatywne skutki dla gospodarki Ukrainy. Destabilizacja kraju powoduje gwałtowną dewaluację hrywny (w stosunku do dolara o 43% od marca do sierpnia), co pociąga za sobą wzrost cen m.in. żywności i benzyny<sup>137</sup>. Jaceniuk przewiduje w 2014 roku inflację na poziomie 19,5%, zaś stopa bezrobocia zdaniem MFW będzie wahać się pod koniec roku między 10 i 15%<sup>138</sup>. Obserwatorzy zgodni są, że gospodarka Ukrainy w tym roku wejdzie w recesję: spadek PKB ma wynieść według różnych szacunków od -6% (rząd) do -7,8% (JP Morgan)<sup>139</sup>. Jak ocenia Marko Bojcun „połączony wpływ dewaluacji i inflacji od początku roku obniży realne dochody robotników o 50%, a profesjonalistów z klasy średniej o 30%”<sup>140</sup>.

Jeśli dodać do tego inne reformy oszczędnościowe i strukturalne wdrażane przez rząd Jaceniuka (np. podwyżki cen gazu o 50%, zamrożenie płac), obawiać się można wybuchu niezadowolenia społecznego<sup>141</sup>, dziś – paradoksalnie –

<sup>136</sup> 10 tysięcy uchodźców na Ukrainie. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,ukraina?zobacz/10-tysiecy-uchodzcow-na-ukrainie](http://www.kresy.pl/wydarzenia,ukraina?zobacz/10-tysiecy-uchodzcow-na-ukrainie). Dostęp: 21.05.2014; 110 tysięcy ludzi uciekło z Ukrainy do Rosji. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/konflikt;na;ukrainie;110;tysiecy;ludzi;ucieklo;z;ukrainy;do;rosji,53,0,1571893.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/konflikt;na;ukrainie;110;tysiecy;ludzi;ucieklo;z;ukrainy;do;rosji,53,0,1571893.html). Dostęp: 27.06.2014; N. VASILYEVA, L. BERRY: *Thousands flee Ukraine for Russia; truce nears end*. Associated Press, [www.bigstory.ap.org/article/ukraine-calls-russia-support-peace-plan](http://www.bigstory.ap.org/article/ukraine-calls-russia-support-peace-plan). Dostęp: 26.06.2014; ONZ: *w Rosji jest więcej uchodźców z Ukrainy niż we wszystkich ukraińskich obwodach razem wziętych*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/onz-w-rosji-jest-wiecej-uchodzcow-z-ukrainy-niz-we-wszystkich-ukrainskich-obwodach-razem-wzietych-infografika](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/onz-w-rosji-jest-wiecej-uchodzcow-z-ukrainy-niz-we-wszystkich-ukrainskich-obwodach-razem-wzietych-infografika). Dostęp: 26.08.2014. Według niektórych źródeł liczba uchodźców mogła sięgnąć nawet 850.000 (730.000 w Rosji i 117.000 na Ukrainie). UNHCR: *około 730 tys. osób uciekło w tym roku z Ukrainy do Rosji*. Polska Agencja Prasowa, [www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=swiat&idNewsComp=170693&filename=&idnews=174004&data=&status=biezace&\\_Checksum=-1585389926](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=swiat&idNewsComp=170693&filename=&idnews=174004&data=&status=biezace&_Checksum=-1585389926). Dostęp: 8.08.2014.

<sup>137</sup> Rekordowy spadek ukraińskiej hrywny. Gazeta.pl, [www.wyborcza.biz/biznes/1,100896,16469238,Rekordowy\\_spadek\\_ukrainskiej\\_hrywny\\_na\\_rynku\\_panika\\_.html#ixzz3B1TCWBjs](http://www.wyborcza.biz/biznes/1,100896,16469238,Rekordowy_spadek_ukrainskiej_hrywny_na_rynku_panika_.html#ixzz3B1TCWBjs). Dostęp: 12.08.2014; W czasie post-majdanowych rządów na Ukrainie znacząco wzrosły ceny. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,gospodarka?zobacz/w-czasie-post-majdanowych-rzadow-na-ukrainie-znaczaco-wzrosly-ceny-](http://www.kresy.pl/wydarzenia,gospodarka?zobacz/w-czasie-post-majdanowych-rzadow-na-ukrainie-znaczaco-wzrosly-ceny-). Dostęp: 7.08.2014.

<sup>138</sup> M. BOJCUN: *Economics and Politics of an escalating War*. Observer Ukraine, [www.observerukraine.net/2014/08/05/economics-and-politics-of-an-escalating-war/](http://www.observerukraine.net/2014/08/05/economics-and-politics-of-an-escalating-war/). Dostęp: 5.08.2014.

<sup>139</sup> JP Morgan tnie prognozę PKB Ukrainy do -7,8 proc. rdr za 2014 r. Ekantor.info, [www.ekantor.info/uncategorized/jp-morgan-tnie-prognoze-pkb-ukrainy-do-78-proc-rdr-za-2014-r/](http://www.ekantor.info/uncategorized/jp-morgan-tnie-prognoze-pkb-ukrainy-do-78-proc-rdr-za-2014-r/). Dostęp: 20.08.2014. Jeszcze w lipcu JP Morgan oceniał spadek na -5,7. Na Ukrainie wzrósł popyt na zagraniczną walutę. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/na;ukrainie;wzros;popyt;na;zagraniczna;walute,244,0,1588468.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/na;ukrainie;wzros;popyt;na;zagraniczna;walute,244,0,1588468.html). Dostęp: 26.07.2014. W kwietniu Bank Światowy prognozował spadek PKB tylko o 3%. Bank Światowy prognozuje spadek PKB Ukrainy o 3 proc. w 2014 roku. „Rzeczpospolita”, [www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1099450.html](http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1099450.html). Dostęp: 4.04.2014.

<sup>140</sup> M. BOJCUN: *Economics and Politics of an escalating War...* Por. R. WIGGLESWORTH, R. OLEARCHYK: *Ukraine's Economy: Broken Down*. „Financial Times”, [www.ft.com/intl/cms/s/2/63e0a202-26fb-11e4-a46a-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/intl/cms/s/2/63e0a202-26fb-11e4-a46a-00144feabdc0.html). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>141</sup> *Ibidem*; M. CHOSSUDOVSKY: *Regime Change in Ukraine and the IMF's Bitter "Economic Medicine"*. Centre for Research on Globalization, [www.globalresearch.ca/regime-change-in-ukraine-and-the-imfs-bitter-economic-medicine/5374877](http://www.globalresearch.ca/regime-change-in-ukraine-and-the-imfs-bitter-economic-medicine/5374877). Dostęp: 24.03.2014; *Zapowiedź*



tłumionego przez konflikt w Donbasie i poczucie zagrożenia ze strony Rosji. Konflikt społeczny jest tym bardziej realny, że nie został zrealizowany jeden z podstawowych postulatów Majdanu: odsunięcie oligarchów od władzy. Wręcz przeciwnie, niektórzy oligarchowie (Kołomojski, Taruta, a także Poroszenko) umocnili swą pozycję sięgając bezpośrednio po władzę polityczno-administracyjną<sup>142</sup>. Problemem pozostaje też korupcja, o czym świadczy sierpniowa dymisja Tatiany Czornowol<sup>143</sup>.

Stabilizacja polityczna Ukrainy zagrożona jest więc dziś z wielu stron. Pierwsze zagrożenia stanowią oczywiście separatysty i irredentyści – nie tylko w Donbasie, ale też (choć dużo słabsi) na Zakarpaciu<sup>144</sup>. Drugie – konflikty społeczne (oto charakterystyczny fragment reportażu z Lwowa: „dominują w krajobrazie «malarstwa ściennego» Lwowa [graffiti, które - J.T.] wzywają m.in. nowe władze, żeby już «poszły sobie do diabła», nawołują do rewolucji społecznej, zmiecenia kasty nowych panów, nie kryją niechęci do braci Kliczków”)<sup>145</sup>. Trzeci czynnik destabilizujący to odśrodkowe dążenia oligarchów – pojawiają się pogłoski o konflikcie pomiędzy Poroszenką i Kołomojskim<sup>146</sup>. Czwarty stanowią ruchy antywojenne, sprzeciwiające się z apolitycznych pobudek mobilizacji bliskich<sup>147</sup>. Piątym są skrajnie prawicowe ugrupowania

prywatyzacji służby zdrowia. Lewica.pl, [www.lewica.pl/?id=29296&tytul=Ukraina:-Zapowied%BC-prywatyzacji-s%B3u%BFby-zdrowia-](http://www.lewica.pl/?id=29296&tytul=Ukraina:-Zapowied%BC-prywatyzacji-s%B3u%BFby-zdrowia-). Dostęp: 25.03.2014.

<sup>142</sup> J.-A. DERENS, L. GESLIN: *Ukraina od oligarchii do oligarchii...*; por. *Południowy wschód w rękach oligarchów*. Fronda.pl, [www.frona.pl/blogi/nie-jestesmy-z-tego-swiata/ukraina-poludniowy-wschod-w-rekach-oligarchow,38947.html](http://www.frona.pl/blogi/nie-jestesmy-z-tego-swiata/ukraina-poludniowy-wschod-w-rekach-oligarchow,38947.html). Dostęp: 21.08.2014.

<sup>143</sup> S. STECKLOW, E. PIPER, O. AKYMENKO: *How scams and shakedowns brought Ukraine to its knees*. Reuters, [www.mobile.reuters.com/article/idUSKBN0G71DW20140807?irpc=932](http://www.mobile.reuters.com/article/idUSKBN0G71DW20140807?irpc=932). Dostęp: 7.08.2014; *Majdan przegrywa z korupcją*. WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Majdan-przegrywa-z-korupcja,wid,16825150,wiadomosc.html?ticaid=1134c4](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Majdan-przegrywa-z-korupcja,wid,16825150,wiadomosc.html?ticaid=1134c4). Dostęp: 19.08.2014.

<sup>144</sup> A. DONETSKY: *Transcarpathian Gambut*. Strategic Culture Foundation, [www.strategic-culture.org/news/2014/08/05/transcarpathian-gambut.html](http://www.strategic-culture.org/news/2014/08/05/transcarpathian-gambut.html). Dostęp: 5.08.2014; *Demonstracja Węgrów i zakarpaccich Rusinów z żądaniem autonomii dla regionu*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/demonstracja-wegrow-i-zakarpaccich-rusinow-z-zadaniami-autonomii-dla-regionu-video](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/demonstracja-wegrow-i-zakarpaccich-rusinow-z-zadaniami-autonomii-dla-regionu-video). Dostęp: 18.08.2014; *Zakarpacie: Powstanie przeciwko Kijowskiej juncie*. Kronika Narodowa, [www.kronikanarodowa.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1717:zakarpacie-powstanie-przeciwko-kijowskiej-juncie](http://www.kronikanarodowa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1717:zakarpacie-powstanie-przeciwko-kijowskiej-juncie). Dostęp: 5.08.2014.

<sup>145</sup> *Tryzub na lydce*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/prasa/tryzub-na-lydce/b81vc](http://www.wiadomosci.onet.pl/prasa/tryzub-na-lydce/b81vc). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>146</sup> *Левочкин доедает Коломойского. На очереди Порошенко*. New Russian Agency, [www.newrussiannews.ru/archives/3720](http://www.newrussiannews.ru/archives/3720). Dostęp: 17.08.2014.

<sup>147</sup> *Volyn traffic policemen sacked for refusing to serve in antiterrorist operation area in southeast Ukraine*. “Kyiv Post”, [www.kyivpost.com/content/ukraine/volyn-traffic-policemen-sacked-for-refusing-to-serve-in-antiterrorist-operation-area-in-southeast-ukraine-350150.html](http://www.kyivpost.com/content/ukraine/volyn-traffic-policemen-sacked-for-refusing-to-serve-in-antiterrorist-operation-area-in-southeast-ukraine-350150.html). Dostęp: 31.05.2014; *Nieprzychylne reakcje społeczne na mobilizację*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/ukraina-nieprzychylne-reakcje-spoeczne-na-mobilizacje](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/ukraina-nieprzychylne-reakcje-spoeczne-na-mobilizacje). Dostęp: 28.07.2014.

Systematycznie protesty relacjonował portal Geopolityka.org np. *Desperacki protest pod Poltawą*, [www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2834-info-ecag-desperacki-protest-pod-poltawa](http://www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2834-info-ecag-desperacki-protest-pod-poltawa). Dostęp: 14.05.2014; *Bunt żołnierzy z Wołynia, antywojenny protest w Kijowie*, [www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2867-info-ecag-bunt-zolnierzy-z-wolynia-antywojenny-protest-w-kijowie](http://www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2867-info-ecag-bunt-zolnierzy-z-wolynia-antywojenny-protest-w-kijowie). Dostęp: 29.05.2014; *Na Ukrainie powstaje ruch antywojenny*, [www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2879-info-ecag-na-ukrainie-powstaje-ruch-antywojenny-](http://www.geopolityka.org/info-ecag/ukraina/2879-info-ecag-na-ukrainie-powstaje-ruch-antywojenny-). Dostęp: 3.06.2014. Por. R. ANNIS: *Antiwar Protests Spreading in Ukraine as Government Wages All-Out War in the Southeast and NATO Threatens Russia*. Truthout. Stand Against The Odds,

nacjonalistyczne, pozostające od czasu zabójstwa Ołeksandra Muzyczki (24/25 marca) w tłącym się konflikcie z władzami<sup>148</sup>. Antagonizm ten może w każdej chwili ujawnić się z całą ostrością, o czym świadczy choćby ultimatum (wprawdzie później wycofane) Prawego Sektora wobec rządu 17 sierpnia<sup>149</sup>. Poparcie społeczne dla Prawego Sektora jest znikome (1%), dla *Swobody* niewiele większe (3,1%), warto jednak pamiętać, że w lipcowym sondażu Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii nacjonalistyczna Partia Radykalna Ołeha Ljaszko wysunęła się na pierwsze miejsce (12,5%) przed Batkiwyszczynę (9,3%) i UDAR (7,2%)<sup>150</sup>.

W perspektywie długoterminowej największym problemem wydaje się być konieczność społecznej reintegracji ludności Donbasu<sup>151</sup>. Socjologowie zgadzali się, że w ciągu ponad dwóch dekad niepodległej Ukrainy umacniała się – także wśród rosyjskojęzycznych obywateli, zwłaszcza w ich młodym pokoleniu – ukraińska świadomość narodowa<sup>152</sup>. Konflikt na południowym wschodzie proces ten zahamował, być może nawet cofnął. Operacje zbrojne w gęsto zaludnionych obszarach i będąca ich skutkiem katastrofa humanitarna nie sprzyjają ukraińskiemu patriotyzmowi (nawet jeśli równocześnie narasta rozgoryczenie działalnością separatystów)<sup>153</sup>. Zdaniem „Niezawisimej Gazety” ukraińscy wojskowi „ostrzeliwują miasta z haubic i moździerz. Jest to próba psychologicznej presji na miejscową ludność, wywołania masowych protestów w celu wypędzenia powstańców. [...] Jednak skutek jest taki, że szeregi powstańców rosną”<sup>154</sup>. Dziennikarz TVN, Grzegorz Kuczyński, konstatuje w jednostkach ukraińskich „brak ochoty do nawiązywania współpracy z miejscową ludnością” (co można potraktować jako swego rodzaju

---

[www.truth-out.org/news/item/25322-antiwar-protests-spreading-in-ukraine-as-government-wages-all-out-war-in-the-southeast-and-nato-threatens-russia](http://www.truth-out.org/news/item/25322-antiwar-protests-spreading-in-ukraine-as-government-wages-all-out-war-in-the-southeast-and-nato-threatens-russia). Dostęp: 1.08.2014.

<sup>148</sup> *Lider Prawego Sektora zastrzelony*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/lider-prawego-sektora-zastrzelony-msw-ukrainy-zginal-podczas-proby-zatrzymania,411165.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/lider-prawego-sektora-zastrzelony-msw-ukrainy-zginal-podczas-proby-zatrzymania,411165.html). Dostęp: 25.03.2014.

<sup>149</sup> *Prawy Sektor ruszy na Kijów?* Nacjonalista.pl (Dziennik Narodowo-Radykalny), [www.nacjonalista.pl/2014/08/17/ukraina-prawy-sektor-ruszy-na-kijow/](http://www.nacjonalista.pl/2014/08/17/ukraina-prawy-sektor-ruszy-na-kijow/). Dostęp: 17.08.2014.

<sup>150</sup> *ЕЛЕКТОРАЛЬНІ НАСТРОЇ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: Вибори до Верховної Ради України. КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ ІНСТИТУТ СОЦІОЛОГІЇ*, [www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=351&page=1&t=3](http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=351&page=1&t=3). Dostęp: 4.07.2014. W 2012 r. nacjonałiści (*Swoboda*) zyskali 10,5% głosów.

<sup>151</sup> W. KONONCZUK: *Państwowość ukraińska w obliczu rosyjskiej agresji*. OSW, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-20/panstwowosc-ukrainska-w-obliczu-rosyjskiej-agresji](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-20/panstwowosc-ukrainska-w-obliczu-rosyjskiej-agresji). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>152</sup> T.A. OLSZAŃSKI: *Więcej jedności niż podziałów. Zróżnicowania wewnętrzne Ukrainy*. (Punkt Widzenia nr 40). Warszawa 2014, s. 12-16.

<sup>153</sup> O nastrojach ludności (a zwłaszcza niechęci do separatystów) zob. D. KRIVOSHEEV: *Ukraine's Mariupol: Suspicion, mistrust and a fear of what's to come*. Al Jazeera, [www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/ukraine-mariupol-suspicion-mis-2014627101957932119.html](http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/ukraine-mariupol-suspicion-mis-2014627101957932119.html). Dostęp: 27.06.2014; N. SIEMIONOW: *Ługańsk w ogniu: sceny z Dzikiego Wschodu*. Media w Rosji, [www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/07/ugansk-w-ogniu-sceny-z-dzikiego-wschodu.html](http://www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/07/ugansk-w-ogniu-sceny-z-dzikiego-wschodu.html). Dostęp: 14.07.2014.

<sup>154</sup> Za: J. MALCZYK: *Ukraińska armia tak biedna...*; Por. M. WICHROW: *Donieck i Ługańsk: co dalej?* Media w Rosji, [www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/07/donieck-i-ugansk-co-dalej.html](http://www.media-w-rosji.blogspot.com/2014/07/donieck-i-ugansk-co-dalej.html). Dostęp: 7.07.2014.

eufemizm)<sup>155</sup>. Nic dziwnego, że szereg sygnałów wskazuje, iż przepaść między mieszkańcami Donbasu i społeczeństwem Ukrainy pogłębia się<sup>156</sup>. Te bariery psychologiczne trudno będzie pokonać nowym władzom po zwycięskim zakończeniu wojny, tym bardziej, że nie widać w tym zakresie żadnego planu działania<sup>157</sup>.

Wydaje się, że kryzys ukraiński nie stanowi zagrożenia dla systemu politycznego III Rzeczypospolitej. Wszystkie liczące się siły polityczne (od Prawa i Sprawiedliwości po Twój Ruch) i media (od „Naszego Dziennika” po „Gazetę Wyborczą”, od „Frondy” po „Krytykę Polityczną”) przyjęły – acz z różną argumentacją – stanowisko proukraińskie, różniąc się co najwyżej intensywnością poparcia nowych władz w Kijowie. Znajduje to oparcie w antyrosyjskim nastawieniu polskiej opinii publicznej – w badaniu amerykańskiego ośrodka Pew Center Polacy wykazują najwyższy poziom niechęci do Rosji (81%) spośród wszystkich 44 zbadanych krajów (np. w USA to 72%)<sup>158</sup>. Prorosyjskie sympatie przejawiają jedynie marginalne grupy radykalnej prawicy (Organizacja Falanga, Obóz Wielkiej Polski, Klub Zachowawczo-Monarchistyczny) i radykalnej lewicy (Komunistyczna Partia Polski, Ruch Sprawiedliwości Społecznej, Samoobrona RP)<sup>159</sup>. Demonstrację „solidarności

<sup>155</sup> G. KUCZYŃSKI: *Zaskakujący ruch watażki...*; Por. *Zbrodnie i nadużycia w Donbasie - ukraińskie media opisują działalność batalionów ochotniczych*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/zbrodnie-i-naduzycia-w-donbasie-ukrainskie-media-opisuja-dzialalnosc-batalionow-ochotniczych](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/zbrodnie-i-naduzycia-w-donbasie-ukrainskie-media-opisuja-dzialalnosc-batalionow-ochotniczych). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>156</sup> Mieszkanca miasta Antracyt mówi w rozmowie z dziennikarzem BBC: „Almost the whole population of the town really is inclined to believe that only Russia can help us now”. P. JACKSON: *Ukraine crisis: Traffic of war in a border town*. BBC, [www.bbc.com/news/world-europe-27643518](http://www.bbc.com/news/world-europe-27643518). Dostęp: 30.05.2014. Por. K. BREDEMEIER: *Gallup Poll Shows Wide Political Split in Ukraine*. Voice of America, [www.voanews.com/content/gallup-poll-shows-wide-political-split-in-ukraine/1930867.html](http://www.voanews.com/content/gallup-poll-shows-wide-political-split-in-ukraine/1930867.html). Dostęp: 6.06.2014; *Dzieci uchodźców z Donbasu zerwały i zniszczyły ukraińską flagę w podkijowskiej szkole*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/dzieci-uchodzcow-z-donbasu-zerwaly-i-zniszczyly-ukrainska-flage-w-podkijowskiej-szkole](http://www.kresy.pl/wydarzenia,spoleczenstwo?zobacz/dzieci-uchodzcow-z-donbasu-zerwaly-i-zniszczyly-ukrainska-flage-w-podkijowskiej-szkole). Dostęp: 12.08.2014; K. JANIGA: *Ukraińcy, którzy nie chcą umierać za Donbas*. Kresy.pl; [www.kresy.pl/publicystyka,opinie?zobacz/andrij-portnow-o-galicyjski-redukcjonizmie](http://www.kresy.pl/publicystyka,opinie?zobacz/andrij-portnow-o-galicyjski-redukcjonizmie). Dostęp: 18.08.2014. O natężeniu nienawiści między dwoma odłami społeczeństwa ukraińskiego pisze N.N. BERG: *Popioły odeskich męczenników wypełniają nasze serca*. Dyktatura Proletariatu, [www.dyktatura.info/?p=2174](http://www.dyktatura.info/?p=2174). Dostęp: 8.05.2014. W tym należy zapewne szukać przyczyn niskiej frekwencji w czasie wyborów prezydenckich w Odessie (46% - podczas gdy we lwowskim 77%). *Wstępny raport: Wybory na Ukrainie, 25 maja 2014*. Fundacja Otwarty Dialog, [www.odfoundation.eu/a/3703,wstepny-raport-wybory-na-ukrainie-25-maja-2014](http://www.odfoundation.eu/a/3703,wstepny-raport-wybory-na-ukrainie-25-maja-2014). Dostęp: 5.06.2014; *Ukraina: frekwencja w wyborach prezydenckich - ponad 60 proc.* Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/swiat/ukraina-frekwencja-w-wyborach-prezydenckich-ponad-60-proc/t35vs](http://www.wiadomosci.onet.pl/swiat/ukraina-frekwencja-w-wyborach-prezydenckich-ponad-60-proc/t35vs). Dostęp: 26.05.2014.

<sup>157</sup> Charakterystyczne, że władze w Kijowie zdecydowały się wysłać konwój z pomocą humanitarną dla ludności Donbasu dopiero wtedy, gdy Rosjanie nagłośnili propagandowo swój „biały konwój”. *Ukraina wysyła własny konwój z pomocą*. „Nasz Dziennik”, [www.naszdziennik.pl/swiat/91387,ukraina-wysyla-wlasny-konwoj-z-pomoca.html](http://www.naszdziennik.pl/swiat/91387,ukraina-wysyla-wlasny-konwoj-z-pomoca.html). Dostęp: 14.08.2014.

<sup>158</sup> *Russia's Global Image Negative amid Crisis in Ukraine*. Pew Research Center, July 2014, s. 3.

<sup>159</sup> B. BEKIER: *Należy ukarać sprawców katastrofy MH17*. Xportal, [www.xportal.pl/?p=15444](http://www.xportal.pl/?p=15444). Dostęp: 27.07.2014; D. BEREZICKI: *Warszawa: Zwolennicy Noworosji przeważyli*. Obóz Wielkiej Polski, [www.owp.org.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=758&Itemid=1](http://www.owp.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=758&Itemid=1). Dostęp: 10.08.2014; A. WIELOMSKI: *Znaczone pytania*. Konserwatyzm.pl, [www.konserwatyzm.pl/artukul/12354/znaczone-pytania](http://www.konserwatyzm.pl/artukul/12354/znaczone-pytania). Dostęp: 24.07.2014; *Manifestacja Antywojenna pt.: „Pokój dla*

z *Noworosją*” nie są w stanie zgromadzić więcej niż 20 osób<sup>160</sup>. Jedynym znanym politykiem popierającym działania Putina jest Janusz Korwin-Mikke, jednak jego poglądów nie można utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Kongresu Nowej Prawicy<sup>161</sup>.

Zdaniem większości specjalistów nie ma również bezpośrednich zagrożeń militarnych bezpieczeństwa Polski jako członka NATO (wyjątek stanowią wspomniane wcześniej cyberataki)<sup>162</sup>. Tym niemniej kryzys ukraiński może przynieść pozytywne zmiany dla sił zbrojnych Rzeczypospolitej. Polska armia niejednokrotnie krytykowana była z powodu niedofinansowania, braków kadrowych czy niefunkcjonalnej struktury<sup>163</sup>. Po rosyjskiej aneksji Krymu kierownictwo państwa zintensyfikowało działania na rzecz reformy i modernizacji wojska. Premier Donald Tusk zapowiedział wydanie ponad 100 mld PLN do 2022 roku na unowocześnienie polskiej armii, prezydent Bronisław Komorowski – zwiększenie wydatków na obronność z 1,95 do 2%

---

*Ukrainy*”. Konserwatyzm.pl, [www.konserwatyzm.pl/artykul/12410/manifestacja-antywojenna-pt-pokoj-dla-ukrainy](http://www.konserwatyzm.pl/artykul/12410/manifestacja-antywojenna-pt-pokoj-dla-ukrainy). Dostęp: 18.08.2014; J.C. KAMIŃSKI: *Warszawa: Pikieta przeciw ukraińskim nacjonalistom*, Lewica.pl, [www.lewica.pl/?id=29457&tytul=Warszawa:-Pikieta-przeciw-ukraińskim-nacjonalistom](http://www.lewica.pl/?id=29457&tytul=Warszawa:-Pikieta-przeciw-ukraińskim-nacjonalistom). Dostęp: 12.05.2014. Warto tu zauważyć, że niekiedy dystans wobec strony ukraińskiej nie musi oznaczać popierania działań Rosji - taka postawa występuje zwłaszcza w środowiskach kresowych i w Ruchu Narodowym. *O Dmowskim, Rosji i polskich wyzwaniach (rozmowa z Robertem Winnickim)*. Narodowcy.net, [www.narodowcy.net/publicystyka/10216-odmowskim-rosji-i-polskich-wyzwaniach-rozmowa-z-robertem-winnickim](http://www.narodowcy.net/publicystyka/10216-odmowskim-rosji-i-polskich-wyzwaniach-rozmowa-z-robertem-winnickim). Dostęp: 19.08.2014. Zarazem środowiska ekstremistyczne pozostają podzielone w kwestii ukraińskiej, gdyż np. Narodowe Odrodzenie Polski sympatyzuje z radykalnymi nacjonalistami z Prawego Sektora. *Prawy Sektor: Od Narodowej Rewolucji na Ukrainie do nowej rekonkwisty w Europie*. Nacjonalista.pl, [www.nacjonalista.pl/2014/01/24/prawy-sektor-od-narodowej-rewolucji-na-ukrainie-do-nowej-rekonkwisty-w-europie/](http://www.nacjonalista.pl/2014/01/24/prawy-sektor-od-narodowej-rewolucji-na-ukrainie-do-nowej-rekonkwisty-w-europie/). Dostęp: 24.01.2014; *Batalion „Azow”*: *Po separatystach, zniszczymy Unię*. Nacjonalista.pl, [www.nacjonalista.pl/2014/07/28/batalion-azow-po-separatystach-zniszczymy-unie/](http://www.nacjonalista.pl/2014/07/28/batalion-azow-po-separatystach-zniszczymy-unie/). Dostęp: 28.07.2014.

<sup>160</sup> *Galeria - 23 08 2014 Ambasada Ukrainy*. Samoobrona, [www.samoobrona.info.pl/pages/09.Galeria/08.Ambasada\\_Ukrainy/](http://www.samoobrona.info.pl/pages/09.Galeria/08.Ambasada_Ukrainy/). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>161</sup> Np. J. KORWIN-MIKKE: *Czy mógłbym wypowiedzieć wojnę Rosji?* Korwin-Mikke.pl, [www.korwin-mikke.pl/blog/wpis/czy\\_moglby\\_mypowiedziec\\_wojne\\_rosji/2344](http://www.korwin-mikke.pl/blog/wpis/czy_moglby_mypowiedziec_wojne_rosji/2344). Dostęp: 21.08.2014. Por. T. GRZESIK, P. CHMIELEWSKI: *Janusz Korwin-Mikke „pogodzić się z rolą wasala”*. Fronda.pl, [www.frona.pl/a/janusz-korwin-mikke-i-rosja,37508.html](http://www.frona.pl/a/janusz-korwin-mikke-i-rosja,37508.html). Dostęp: 16.05.2014.

<sup>162</sup> Np. *Gen. Skrzypczak: Putin nie zaatakuję NATO*. WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Gen-Skrzypczak-Putin-nie-zaatakuj-NATO,wid,16833730,wiadomosc.html?tid=113526](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Gen-Skrzypczak-Putin-nie-zaatakuj-NATO,wid,16833730,wiadomosc.html?tid=113526). Dostęp: 24.08.2014. Por. B. BALCEROWICZ: *Obrona państwa średniego*. Warszawa 1996, s. 72-88; A. BÓGDAL-BRZEZIŃSKA, M.F. GAWRYCKI: *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*. Warszawa 2003, s. 280-303.

<sup>163</sup> K. KRAJ: *Szarża lekkiej brygady cz. II. Rzecz o Polsce i Federacji Rosyjskiej*. E-Terroryzm, 2014, nr 4; *Kuleje dowodzenie i obrona (Z gen. Romanem Polko rozmawia Anna Ambroziak)*. „Nasz Dziennik”, 18.08.2014; *Skrzypczak: Polska nie byłaby się w stanie skutecznie obronić*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/skrzypczak-polska-nie-byla-sie-w-stanie-skutecznie-obronic,407277.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/skrzypczak-polska-nie-byla-sie-w-stanie-skutecznie-obronic,407277.html). Dostęp: 13.03.2014; *Polska nie jest gotowa do wojny*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/816655,polska-nie-jest-gotowa-do-wojny-struktura-dowodzenia-armia-jest-zla.html](http://www.forsal.pl/artykuly/816655,polska-nie-jest-gotowa-do-wojny-struktura-dowodzenia-armia-jest-zla.html). Dostęp: 19.08.2014; J. PRZYBYLSKI: *Armia i nowy początek historii*. „Nowy Obywatel” 2011, nr 2.

PKB<sup>164</sup>. Wojsko Polskie zamierza zwiększyć zdolności rażenia poprzez broń raketową, pociski AGM-158 JASSM do F-16, artylerię raketową dalekiego zasięgu *Homar*, systemy bezzałogowe (drony)<sup>165</sup>. Przystąpiono do reformowania armii, przyjmując ustawę o kierowaniu obroną państwa oraz nowelizując przepisy dotyczące Narodowych Sił Rezerwowych<sup>166</sup>. Zintensyfikowana została współpraca z partnerami z NATO (m.in. w formie ćwiczeń pododdziałów amerykańskich na polskich poligonach)<sup>167</sup>. Choć w Polsce prawdopodobnie nie powstaną bazy NATO, to jednak zwiększa się obecność sojuszników na terytorium Polski poprzez ćwiczenia i rozbudowę infrastruktury<sup>168</sup>. Wszystko to w dłuższej perspektywie powinno zwiększyć obronność Polski.

Największe problemy dotyczą sfery bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, co może skutkować wzrostem niezadowolenia społecznego. Równolegle do polskiego zaangażowania na Ukrainie pogarszały się polsko-rosyjskie stosunki gospodarcze. Już pod koniec 2013 roku rosyjski państwowy Kombinat Bursztynowy w Jantarnym zaprzestał eksportu bursztynu do Polski uderzając w interesy polskiej branży bursztynniczej, która na Pomorzu daje zatrudnienie kilku tysiącom osób<sup>169</sup>. W pierwszej połowie 2014 roku rosyjskie służby sanitarne zablokowały dostawy polskiej wieprzowiny i produktów mleczarskich, a także nie wpuściły na rynek ponad 3500 ton polskich jabłek i zgłaszały zastrzeżenia do polskich jaj wylęgowych<sup>170</sup>. Pretekstem były wykryte w Polsce

<sup>164</sup> K. TURECKI: *Modernizacja polskiej armii*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/modernizacja-polskiej-armii-bedziemy-musieli-zmierzyc-sie-z-cyberatakiem/g6l91](http://www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/modernizacja-polskiej-armii-bedziemy-musieli-zmierzyc-sie-z-cyberatakiem/g6l91). Dostęp: 21.04.2014; P. SZEWCZYK: *Wyścig zbrojeń polskiego MON-u*. Newsweek.pl, [www.polska.newsweek.pl/wyscig-zbrojen-polskiego-mon-u-newsweek-pl,artykuly,285401,1.html](http://www.polska.newsweek.pl/wyscig-zbrojen-polskiego-mon-u-newsweek-pl,artykuly,285401,1.html). Dostęp: 5.05.2014. Por. *Polska kupuje pojazdy dla Wojsk Specjalnych*. Defence24, [www.defence24.pl/news\\_polska-kupuje-pojazdy-dla-wojsk-specjalnych](http://www.defence24.pl/news_polska-kupuje-pojazdy-dla-wojsk-specjalnych). Dostęp: 22.08.2014; *14 tys. pocisków dla polskich Leopardów*, [www.defence24.pl/news\\_14-tys-pociskow-dla-polskich-leopardow](http://www.defence24.pl/news_14-tys-pociskow-dla-polskich-leopardow). Dostęp: 21.08.2014.

<sup>165</sup> Minister Mroczek: *Zwiększenie siły ognia i mobilności armii to cele Polski (Wywiad)*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/817625,minister-mroczek-zwiekszenie-sily-ognia-i-mobilnosci-armii-to-cele-polski-wywiad.html](http://www.forsal.pl/artykuly/817625,minister-mroczek-zwiekszenie-sily-ognia-i-mobilnosci-armii-to-cele-polski-wywiad.html). Dostęp: 26.08.2014.

<sup>166</sup> M. DURA: *Kontrowersyjny projekt ustawy o kierowaniu obroną państwa przesłano do Sejmu*. Defence24, [www.defence24.pl/analiza\\_kontrowersyjny-projekt-ustawy-o-kierowaniu-obrona-panstwa-przeslano-do-sejmu](http://www.defence24.pl/analiza_kontrowersyjny-projekt-ustawy-o-kierowaniu-obrona-panstwa-przeslano-do-sejmu). Dostęp: 19.07.2014; *Nowe przepisy o NSR weszły w życie*. Defence24, [www.defence24.pl/news\\_nowe-przepisy-o-nsr-weszly-w-zycie](http://www.defence24.pl/news_nowe-przepisy-o-nsr-weszly-w-zycie). Dostęp: 4.08.2014.

<sup>167</sup> *Polsko-amerykańska operacja „Atlantic Resolve”*. Defence24, [www.defence24.pl/news\\_polsko-amerykanska-operacja-atlantic-resolve](http://www.defence24.pl/news_polsko-amerykanska-operacja-atlantic-resolve). Dostęp: 22.08.2014.

<sup>168</sup> *Szef MON: Baz NATO w Polsce nie będzie*. Gazeta.pl, [www.wyborcza.pl/1,75478,16506702,Szef\\_MON\\_Baz\\_NATO\\_w\\_Polsce\\_nie\\_będzie.html#ixzz3BOEOsOT](http://www.wyborcza.pl/1,75478,16506702,Szef_MON_Baz_NATO_w_Polsce_nie_będzie.html#ixzz3BOEOsOT). Dostęp: 21.08.2014; *NATO zwiększy swoją obecność na terenie Polski*. Kresy.pl, [www.kresy.pl/wydarzenia,wojskowosc?zobacz/nato-zwiekszy-swoja-obecnosc-na-terenie-polski-przysle-cztery-kompanie-wojska](http://www.kresy.pl/wydarzenia,wojskowosc?zobacz/nato-zwiekszy-swoja-obecnosc-na-terenie-polski-przysle-cztery-kompanie-wojska). Dostęp: 25.08.2014.

<sup>169</sup> K. KATKA: *Po rosyjskim embargu na bursztyn Gdańsk chce zbudować kopalnię na Lubelszczyźnie*. Gazeta.pl (Trójmiasto), [www.trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,16400211,Po\\_rosyjskim\\_embargu\\_na\\_bursztyn\\_Gdansk\\_chce\\_zbudowac.html#MT#ixzz3A4eim8Ku](http://www.trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,16400211,Po_rosyjskim_embargu_na_bursztyn_Gdansk_chce_zbudowac.html#MT#ixzz3A4eim8Ku). Dostęp: 31.07.2014.

<sup>170</sup> *Rosja coraz częściej blokuje import polskiej żywności*. Money.pl, [www.agrobiznes.money.pl/artykul/rosja-coraz-czesciej-blokuje-import-polskiej-zywnosci,55,0,1574711.html](http://www.agrobiznes.money.pl/artykul/rosja-coraz-czesciej-blokuje-import-polskiej-zywnosci,55,0,1574711.html). Dostęp: 2.07.2014; *Eksperci: embarga Rosji to wojny handlowe, ale mało*

przypadki afrykańskiego pomoru świń oraz rzekome naruszanie rosyjskich norm fitosanitarnych przez polskich producentów. Tylko straty związane z eksportem wieprzowiny oceniano na ok. 30 mln EUR miesięcznie<sup>171</sup>. Ogółem polski eksport do Rosji zmniejszył się w pierwszym półroczu o ok. 7,7% w ujęciu rocznym<sup>172</sup>.

1 sierpnia Federacja Rosyjska wprowadziła w odpowiedzi na sankcje Unii Europejskiej embargo na artykuły spożywcze m.in. z Polski. Rosja jest piątym lub szóstym (w zależności od źródła) największym partnerem eksportowym Polski, odpowiadając za 5-7% polskiego eksportu<sup>173</sup>. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego właśnie Polska jest krajem, który najwięcej straci na sankcjach – 1117 mln USD (według polskich szacunków przynajmniej 25 mld PLN)<sup>174</sup>. Wicepremier Janusz Piechociński obawia się spadku eksportu do Rosji o 20%<sup>175</sup>. Według Adama Antoniaka z Pekao trudno będzie znaleźć zbyt dla krajowych nadwyżek na innych rynkach europejskich, bo one również są objęte embargiem i same będą borykały się z nadpodażą. Na znalezienie nowych rynków trzeba poczekać przynajmniej 6-12 miesięcy<sup>176</sup>.

Piotr Kuczyński, główny analityk Domu Inwestycyjnego Xelion, twierdzi, że „Sankcje rosyjskie będą miały większy wpływ na polską gospodarkę niż wynika to z prostych przeliczników. Wstrzymanie eksportu naszych produktów spożywczych na Wschód to nie tylko strata samych eksporterów, ale także kooperantów, banków i giełdy”<sup>177</sup>. Można więc oczekiwać bankructw, np. wśród mleczarni<sup>178</sup>. Efekt domino obserwujemy też w branży przewoźniczej, gdzie

*skuteczne wobec Zachodu*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Eksperci-embarga-Rosji-to-wojny-handlowe-ale-malo-skuteczne-wobec-Zachodu-3158192.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Eksperci-embarga-Rosji-to-wojny-handlowe-ale-malo-skuteczne-wobec-Zachodu-3158192.html). Dostęp: 3.07.2014.

<sup>171</sup> A. TYCNER: *Afrykański pomór świń w Polsce*. Polskie Radio, [www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1060488,Afrykanski-pomor-swin-w-Polsce-Wieprzowina-tansza-o-polowe-](http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1060488,Afrykanski-pomor-swin-w-Polsce-Wieprzowina-tansza-o-polowe-). Dostęp: 24.02.2014.

<sup>172</sup> A. DZIERŻEK: *Co Polska eksportuje do Rosji?* Forsal.pl, <http://forsal.pl/artykuly/814270,co-polska-eksportuje-do-rosji-zobacz-szczegolowe-dane.html>. Dostęp: 6.08.2014.

<sup>173</sup> *Sikorski dla brytyjskiej TV o Rosji: sankcje są konieczne*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Sikorski-dla-brytyjskiej-TV-o-Rosji-sankcje-sa-konieczne-3171663.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Sikorski-dla-brytyjskiej-TV-o-Rosji-sankcje-sa-konieczne-3171663.html). Dostęp: 26.07.2014; Ł. PIECHOWIAK: *Polacy stracą na sankcjach przeciw Rosji*. Bankier.pl [www.bankier.pl/wiadomosc/Polacy-straca-na-sankcjach-przeciw-Rosji-7216897.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polacy-straca-na-sankcjach-przeciw-Rosji-7216897.html). Dostęp: 25.07.2014; A. DZIERŻEK: *Co Polska eksportuje do Rosji...*

<sup>174</sup> N. MCCARTHY: *The Countries Hardest Hit By Russia's Trade Ban*. The Statistics Portal, [www.statista.com/chart/2572/sanctioned-food-exports-to-russia/](http://www.statista.com/chart/2572/sanctioned-food-exports-to-russia/). Dostęp: 13.08.2014; *Rosyjskie embargo uderzy przede wszystkim w kraje bałtyckie i Polskę*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/815032,rosyjskie-embargo-uderzy-przed-wszystkim-w-kraje-baltyckie-i-polske.html](http://www.forsal.pl/artykuly/815032,rosyjskie-embargo-uderzy-przed-wszystkim-w-kraje-baltyckie-i-polske.html). Dostęp: 11.08.2014.

<sup>175</sup> R. MOŚCICKI: *Sankcje i wojna handlowa z Rosją mogą nas kosztować aż 90 mld zł*. Biztok.pl, [www.biztok.pl/gospodarka/gospodarka-polski-moze-sie-trzykrotnie-mocniej-skurczyc-niz-twierdzi-min-piechocinski\\_a17158](http://www.biztok.pl/gospodarka/gospodarka-polski-moze-sie-trzykrotnie-mocniej-skurczyc-niz-twierdzi-min-piechocinski_a17158). Dostęp: 5.08.2014.

<sup>176</sup> *Nadpodaż na polskim rynku*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/816408,nadpodaz-na-polskim-ryнку-czeka-nas-zalew-taniej-zywnosci.html](http://www.forsal.pl/artykuly/816408,nadpodaz-na-polskim-ryнку-czeka-nas-zalew-taniej-zywnosci.html). Dostęp: 19.08.2014.

<sup>177</sup> Ł. PIECHOWIAK: *Kuczyński: Polska jest najważniejsza*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Kuczynski-Polska-jest-najwazniejsza-7217176.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Kuczynski-Polska-jest-najwazniejsza-7217176.html). Dostęp: 8.08.2014.

<sup>178</sup> *Nadpodaż..., op. cit.*

embargo pozbawiło pracy firmy transportowe, które miały kontrakty na kursy między Rosją a Polską lub innymi krajami europejskimi<sup>179</sup>.

Co więcej, zdaniem Agnieszki Decewicz, ekonomistki warszawskiego oddziału BZ WBK, „silniejszy wpływ sankcji na gospodarkę eurolandu będzie w średnim terminie negatywnie oddziaływać na Polskę”<sup>180</sup>. Polska gospodarka jest silnie powiązana z krajami Unii Europejskiej, na których również odbijają się rosyjskie sankcje. Dotyczy to zwłaszcza Niemiec – „Słabe nastroje w niemieckiej gospodarce mogą się też przełożyć na mniejsze zamówienia dla polskich eksporterów”, powiedział Piotr Szulec z Pioneer Pekao Investments<sup>181</sup>. Polskę dotknie też pośrednio gospodarcze osłabienie Rosji. Skutkiem deprecjacji rubla będzie ograniczenie rosyjskiego importu, ponieważ zagraniczne towary stały się znacząco droższe dla posiadaczy rosyjskiej waluty. Zarazem polskie towary na rynku rosyjskim staną się niekonkurencyjne względem miejscowych, co grozi spadkiem ich sprzedaży<sup>182</sup>. W dodatku kryzys ukraiński, destabilizując bezpośrednie otoczenie, przyczynia się do zwiększenia ryzyka inwestycyjnego w całym regionie, co negatywnie odbija się na polskiej giełdzie i walucie: waluty państw Europy Wschodniej stanowiły w lipcu pięć na sześć najgorzej radzących sobie walut z rynków rozwijających się, a rynki kapitałowe na Węgrzech, w Polsce, Czechach i Rumunii straciły łącznie ponad 7,5 mld USD<sup>183</sup>.

Zdaniem ministra gospodarki po wprowadzeniu sankcji spadek wzrostu PKB wyniesie 0,4-0,6 pp<sup>184</sup>. Bank JP Morgan obniżył średnioroczną prognozę polskiego PKB za 2014 rok do 3,0 % rdr z 3,2 % rdr. Ubocznym skutkiem sankcji będzie balansowanie wskaźnika wzrostu cen na granicy deflacji<sup>185</sup>. Nabiał, owoce i warzywa mogą stanąć o 10-15%, a jabłka nawet o 50%, na czym skorzystają konsumenci, ale co uderzy w producentów<sup>186</sup>. Unijne

<sup>179</sup> *Rosyjskie embargo uderza w polskich przewoźników*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/816191,rosyjskie-embargo-uderza-w-polskich-przewoźnikow-tysiacom-firm-grozi-bankructwo.html](http://www.forsal.pl/artykuly/816191,rosyjskie-embargo-uderza-w-polskich-przewoźnikow-tysiacom-firm-grozi-bankructwo.html). Dostęp: 17.08.2014.

<sup>180</sup> *Europa Wschodnia obrywa od inwestorów za uzależnienie od Rosji*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/813477,europa-wschodnia-obrywa-od-inwestorow-za-uzaleznienie-od-rosji.html](http://www.forsal.pl/artykuly/813477,europa-wschodnia-obrywa-od-inwestorow-za-uzaleznienie-od-rosji.html). Dostęp: 4.08.2014.

<sup>181</sup> *Niemcy: nastroje w światowej gospodarce będą się pogarszały*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Niemcy-nastroje-w-swiatowej-gospodarce-beda-sie-pogarszaly-7217488.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Niemcy-nastroje-w-swiatowej-gospodarce-beda-sie-pogarszaly-7217488.html). Dostęp: 26.08.2014.

<sup>182</sup> K. KOLANY: *Kryzys rosyjski uderzy w polską gospodarkę*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Kryzys-rosyjski-uderzy-w-polska-gospodarke-3084158.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Kryzys-rosyjski-uderzy-w-polska-gospodarke-3084158.html). Dostęp: 19.03.2014.

<sup>183</sup> *Europa Wschodnia obrywa...*, *op. cit.*; *por. Waluty na wypadek wojny*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/816614,waluty-na-wypadek-wojny-jak-zachowa-sie-zloty-jesli-rosjanie-wejda-na-ukraine.html](http://www.forsal.pl/artykuly/816614,waluty-na-wypadek-wojny-jak-zachowa-sie-zloty-jesli-rosjanie-wejda-na-ukraine.html). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>184</sup> R. MOŚCICKI: *Sankcje i wojna handlowa z Rosją mogą nas kosztować...*

<sup>185</sup> *JP Morgan obniża prognozę wzrostu polskiej gospodarki*. TVN24.pl, [www.tvn24bis.pl/informacje,187/jp-morgan-obniza-prognoze-wzrostu-polskiej-gospodarki,459945.html](http://www.tvn24bis.pl/informacje,187/jp-morgan-obniza-prognoze-wzrostu-polskiej-gospodarki,459945.html). Dostęp: 18.08.2014.

<sup>186</sup> *Nadpodaż...*, *op. cit.*

rekompensaty z tytułu poniesionych strat (125 mln EUR) są z punktu widzenia Polski dalece niewystarczające<sup>187</sup>.

Pamiętać należy, że embargo na żywność to nie ostatnia możliwość Rosji. Rosyjski rząd przygotował listę nowych sankcji wobec Zachodu, rozszerzających embargo na inne gałęzie gospodarki<sup>188</sup>. Dla Polski może się to okazać jeszcze boleśniesz, gdyż najważniejszymi pozycjami w naszym eksporcie do Rosji są maszyny i urządzenia (mechaniczne i elektryczne), pojazdy nieszynowe oraz tworzywa sztuczne i wytworzone z nich artykuły<sup>189</sup>. Wicepremier Piechociński ostrzega też przed „wojną transportową” na wielką skalę, wynikającą z faktu, że Rosja odłożyła swoje odstąpienie od konwencji TIR do końca listopada<sup>190</sup>. Największe wszakże potencjalne zagrożenie występuje w sektorze energetycznym. Rosjanie zapowiedzieli wzrost cen energii jako konsekwencję wprowadzenia sankcji przez kraje UE<sup>191</sup>. „Czarny scenariusz” (na szczęście mało prawdopodobny) to całkowite przerwanie dostaw gazu<sup>192</sup>.

Problemy pojawiają się też w stosunkach gospodarczych z Ukrainą. Ukraina zajmowała ósme miejsce wśród najważniejszych polskich rynków eksportowych (2,8% łącznego eksportu Polski za granicę w 2013 roku)<sup>193</sup>. Według Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej liczba polskich firm eksportujących na Ukrainę wynosi 3-4 tys.<sup>194</sup>. Kryzys gospodarczy na Ukrainie sprawił, że eksport polskich towarów w tym kierunku zmniejszył się w pierwszym kwartale 2014 roku o 18,6% rdr<sup>195</sup>. Przyczyniła się do tego niska

<sup>187</sup> Sawicki: *nie zgadzamy się na unijne propozycje w sprawie rekompensat*. Forbes.pl, [www.forbes.pl/polska-nie-zgadza-sie-na-unijne-propozycje-w-sprawie-rekompensat,artykuly,181794,1,1.html](http://www.forbes.pl/polska-nie-zgadza-sie-na-unijne-propozycje-w-sprawie-rekompensat,artykuly,181794,1,1.html). Dostęp: 22.08.2014.

<sup>188</sup> Rosja przygotowuje sankcje w odpowiedzi na „destrukcyjną politykę Zachodu”. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/816567,rosja-przygotowuje-sankcje-w-odpowiedzi-na-destrukcyjna-polityke-zachodu.html?no\\_redirect=1](http://www.forsal.pl/artykuly/816567,rosja-przygotowuje-sankcje-w-odpowiedzi-na-destrukcyjna-polityke-zachodu.html?no_redirect=1). Dostęp: 19.08.2014.

<sup>189</sup> A. DZIERŻEK: *Co Polska eksportuje do Rosji...*

<sup>190</sup> Piechociński: *mnijšie podatki zamiast waloryzacji*. Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Piechocinski-mnijšie-podatki-zamiast-waloryzacji-3184194.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Piechocinski-mnijšie-podatki-zamiast-waloryzacji-3184194.html). Dostęp: 19.08.2014.

<sup>191</sup> Ł. PIECHOWIAK: *Czy Polacy są gotowi zbiednieć przez Ukrainę?* Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Czy-Polacy-sa-gotowi-zbiedniec-przez-Ukraine-7216990.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Czy-Polacy-sa-gotowi-zbiedniec-przez-Ukraine-7216990.html). Dostęp: 31.07.2014.

<sup>192</sup> Ł. PIECHOWIAK: *Polacy stracą na sankcjach przeciw Rosji... Jest to możliwe też na skutek działań Ukrainy. Kijów zakreśli kurek z rosyjskim gazem?* TVN24.pl, [www.tvn24bis.pl/informacje,187/kijow-zakreci-kurek-z-rosyjskim-gazem-europie-grozi-kryzys,458408.html](http://www.tvn24bis.pl/informacje,187/kijow-zakreci-kurek-z-rosyjskim-gazem-europie-grozi-kryzys,458408.html). Dostęp: 12.08.2014.

<sup>193</sup> *Eksport do Rosji i na Ukrainę spadł o 1 mld zł*. TVN24.pl, [www.tvn24bis.pl/informacje,187/eksport-do-rosji-i-na-ukraine-spadl-o-1-mld-zl-wiecej-wysylamy-na-bialorus,460078.html](http://www.tvn24bis.pl/informacje,187/eksport-do-rosji-i-na-ukraine-spadl-o-1-mld-zl-wiecej-wysylamy-na-bialorus,460078.html). Dostęp: 18.08.2014.

<sup>194</sup> *Tysiące polskich firm eksportuje na Ukrainę*. Gazeta.pl, [www.pieniadze.gazeta.pl/pieniazd/1,136156,15489057,Tysiace-polskich-firm-eksportuje-na-Ukraine\\_Zobacz\\_.html](http://www.pieniadze.gazeta.pl/pieniazd/1,136156,15489057,Tysiace-polskich-firm-eksportuje-na-Ukraine_Zobacz_.html). Dostęp: 19.02.2014. Inne źródła podają, że na Ukrainie działa nawet 12 tys. polskich przedsiębiorców. Niemiecki ekonomista: *Eskalacja konfliktu na Ukrainie grozi Polsce*. Interia.pl, [www.biznes.interia.pl/makroekonomia/news/nemiecki-ekonomista-eskalacja-konfliktu-na-ukrainie-grozi,2020604,2156](http://www.biznes.interia.pl/makroekonomia/news/nemiecki-ekonomista-eskalacja-konfliktu-na-ukrainie-grozi,2020604,2156). Dostęp: 29.05.2014.

<sup>195</sup> *Polski eksport na Ukrainę nurkuje*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/796076,polski-eksport-na-ukraine-nurkuje-gus-podal-najnowsze-dane.html](http://www.forsal.pl/artykuly/796076,polski-eksport-na-ukraine-nurkuje-gus-podal-najnowsze-dane.html). Dostęp: 12.08.2014. Według Piechocińskiego wymiana handlowa Polski z Ukrainą może spaść nawet o 40%. Jaceniuk: *Ukraina..., op. cit.*



wartość hrywny, ale też ukraińskie embargo na polskie mięso<sup>196</sup>. Trzeba zwrócić również uwagę na potencjalnie niekorzystne dla Polski skutki umowy stowarzyszeniowej. Polska i Ukraina mają podobną strukturę eksportu (dominują artykuły elektromechaniczne, chemiczne, rolno-spożywcze i metalurgiczne), co oznacza, że konkurują między sobą na rynkach międzynarodowych<sup>197</sup>.

Pozytywne skutki dla polskiej gospodarki może mieć napływ ukraińskich pracowników, potrzebnych zwłaszcza w takich branżach, jak rolnictwo, a w długofalowej perspektywie – także studentów<sup>198</sup>. Negatywnie oceniać natomiast należy możliwość – na razie wciąż odległą – masowego napływu uchodźców. Choć liczba obywateli Ukrainy proszących o ochronę międzynarodową zdecydowanie wzrosła (1265 wniosków od stycznia do 19 sierpnia br. w porównaniu do 46 w 2013 roku), to jednak wciąż nie jest to zjawisko grożące destabilizacją naszego kraju czy nawet stanowiące poważniejsze obciążenie (Polska gotowa jest na przyjęcie nawet 11 tys. osób)<sup>199</sup>. W przypadku jednak nasilenia napływu ukraińskich uchodźców do Polski, należy pamiętać o towarzyszących temu skutkach ubocznych, takich jak wzrost przestępczości<sup>200</sup>.

Konflikt na Ukrainie jest najpoważniejszym wyzwaniem, przed jakim staje Polska po 1945 roku. Ze względu na determinanty geopolityczne w żywotnym interesie Polski leży z jednej strony jak najszybsze zakończenie konfliktu, z drugiej – utrzymanie w Kijowie przychylnego nam rządu. Sytuację komplikuje jednak fakt, że wpływ Polski na rozwój wydarzeń na Ukrainie jest ograniczony.

(26 sierpnia 2014)

<sup>196</sup> M. WCISŁO: *Czy ukraiński konflikt zbiera finansowe żniwo w Polsce?* Forbes.pl, [www.forbes.pl/czy-ukraiński-konflikt-zbiera-finansowe-żniwo-w-polsce-artykuły,179805,1,1.html](http://www.forbes.pl/czy-ukraiński-konflikt-zbiera-finansowe-żniwo-w-polsce-artykuły,179805,1,1.html). Dostęp: 14.07.2014; J. JUNKO: *Ukraina zakazuje importu polskiej wieprzowiny?* Bankier.pl, [www.bankier.pl/wiadomosc/Ukraina-zakaze-importu-polskiej-wieprzowiny-3171336.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ukraina-zakaze-importu-polskiej-wieprzowiny-3171336.html). Dostęp: 25.07.2014.

<sup>197</sup> MINISTERSTWO GOSPODARKI. DEPARTAMENT STRATEGII I ANALIZ: *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2013 roku (na podstawie danych wstępnych GUS)*. Warszawa 2014, s. 15-17; *Ukraina - przewodnik...*, op. cit., s. 22. To samo dotyczy w dłuższej perspektywie także rywalizacji o fundusze pomocowe.

<sup>198</sup> *Polska celem emigracji zarobkowej Ukraińców*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuły/816306,polska-celem-emigracji-zarobkowej-ukraincow-rok-temu-20-tys-pozwolen-na-prace.html](http://www.forsal.pl/artykuły/816306,polska-celem-emigracji-zarobkowej-ukraincow-rok-temu-20-tys-pozwolen-na-prace.html). Dostęp: 18.08.2014. Oczywiście pod warunkiem, że nie doprowadzi to do wyraźnego wzrostu bezrobocia, co skutkowałoby napięciami społecznymi. Już dziś pomoc dla Ukrainy spotyka się z głosami krytyki. A. WIEJAK: *MNiSW więcej pieniędzy daje ukraińskim niż polskim studentom*. Prawy.pl (Portal poświęcony Polsce, rodzinie i tradycji), [www.prawy.pl/z-kraju/6808-mnisw-wiecej-pieniedzy-daje-ukraińskim-niz-polskim-studentom](http://www.prawy.pl/z-kraju/6808-mnisw-wiecej-pieniedzy-daje-ukraińskim-niz-polskim-studentom). Dostęp: 27.08.2014.

<sup>199</sup> *W 2014 r. już 1200 wniosków obywateli Ukrainy o status uchodźcy*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/kraj/w-2014-r-juz-1200-wnioskow-obywateli-ukrainy-o-status-uchodzczy/1bnd6](http://www.wiadomosci.onet.pl/kraj/w-2014-r-juz-1200-wnioskow-obywateli-ukrainy-o-status-uchodzczy/1bnd6). Dostęp: 26.08.2014; I. KACPRZAK: *Wiecej uchodźców z Ukrainy*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artykul/1095848.html](http://www.rp.pl/artykul/1095848.html). Dostęp: 21.03.2014.

<sup>200</sup> *Szef straży granicznej: Napływu uchodźców z Ukrainy nie ma, ale przemytnicy bardziej brutalni*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szef-straży-granicznej-naplywu-uchodzców-z-ukrainy-nie-ma-ale-przemytnicy-bardziej-brutalni,418677.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szef-straży-granicznej-naplywu-uchodzców-z-ukrainy-nie-ma-ale-przemytnicy-bardziej-brutalni,418677.html). Dostęp: 15.04.2014. Należy wziąć pod uwagę, że rozbudowane na Ukrainie struktury zorganizowanej przestępczości w okresie konfliktu uzyskały znaczący dostęp do broni. Prawdopodobnym jest też werbowanie przez gangi weteranów po zakończeniu konfliktu. Por. P. WILLIAMS, J. PICARELLI: *Organized Crime in Ukraine: Challenge and Response*. US Department of Justice, December 2002.

Robert Borkowski

## **Bezpieczeństwo strategiczne RP w kontekście amerykańskiej polityki wobec Europy Środkowej i konfliktu ukraińskiego**

Bezpieczeństwo strategiczne to stan charakteryzujący się maksymalnym ograniczeniem wpływu czynników negatywnych na rozwój, stabilność, potencjał państwa i realizację interesów narodowych. Wydaje się, że obecnie kategoria pojęciowa bezpieczeństwa wyparła z dyskursu naukowego i politycznego pojęcia interesu narodowego oraz racji stanu. Współcześnie bezpieczeństwo RP, podobnie jak i państw Europy Środkowej, determinują własne strategie bezpieczeństwa narodowego, *Koncepcja Strategiczna NATO*, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, a także bilateralne związki z USA. W kontekście konfliktu ukraińskiego, najistotniejszymi wymiarami bezpieczeństwa Polski są bez wątpienia wymiar militarny oraz energetyczny bezpieczeństwa państwa.

Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa strategicznego Polski, obok wyzwań globalnych, związane są w głównej mierze z przemianami, jakie nastąpiły w Europie Środkowej po rozpadzie Układu Warszawskiego i ZSRR oraz po rozszerzeniu NATO. Obok narastających wyzwań, takich jak starzenie się społeczeństw Europy i presja migracyjna z Bliskiego Wschodu oraz Afryki, konflikty na Bliskim Wschodzie i w Maghrebie, rosnące zużycie energii i problemy ekologiczne, pojawiła się groźba skonfliktowania Europy z Rosją. W dziesięć lat po rozpadzie bipolarnego podziału globu, świat wkroczył w erę nazwaną przez prezydenta USA mianem Wojny z Terroryzmem (GWOt, *Global War on Terrorism*). Doktryna Busha wyznaczyła nowy kierunek amerykańskiej polityki i geostrategii na Bliskim Wschodzie oraz w Azji Środkowej, lecz w dalszej perspektywie okazała się preludium do polityki, której celem miałyby być unipolarna supremacja jednego mocarstwa, co jednak nie jest możliwe.

Obserwujemy obecnie wzrost zainteresowania analizami geopolitycznymi, w Polsce jest to wręcz moda intelektualna, poczynając od myślenia elit, koncepcji *think tanków*, aż po dyskurs prasowy. Renesans zainteresowania geopolityką w nauce polskiej towarzyszy wzrostowi zaangażowania RP w politykę globalną. Geopolityka nie jest wszakże odrębną dyscypliną naukową, jest to wyłącznie multidyscyplinarny sposób konceptualizacji (łączy elementy perspektywy badawczej m.in. politologii, geografii politycznej, strategii wojskowej, ekonomii etc.) zależności pomiędzy funkcjonowaniem państw a wpływem na to czynników geograficznych i czasowych. O ile przedmiotem badań geografii politycznej jest państwo w kontekście przestrzeni (statyka, teraźniejszość, zachowania społeczeństw, opis), o tyle przedmiotem badań podejścia geopolitycznego jest przestrzeń z punktu widzenia państwa (dynamika, przeszłość-przyszłość, władza, wywieranie wpływu, prognozy). Perspektywa geopolityki mieści się w paradygmacie realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych i w wizji polityki jako bezustannych zmagania czy wręcz walki. Relacje państw postrzegane są w perspektywie konfliktu interesów oraz

permanentnej rywalizacji o wpływy. Potencjał wpływu państwa jest wypadkową usytuowania przestrzennego, siły militarnej oraz pozamilitarnej (ekonomicznej, kulturowej) i jego aktywności międzynarodowej.

Subdyscypliną geopolityki jest geostrategia, czyli „geopolityka wojskowa”, jest to przestrzenne uwarunkowanie polityki bezpieczeństwa. Chodzi o wpływ czynników przestrzennych na myślenie i działania militarne oraz na bilans potencjału militarnego państw i bloków wojskowych. Badania nad wykorzystaniem przestrzeni i warunków geograficznych w działaniach zbrojnych w ramach analizy wojen minionych pozwala na prognozowanie przyszłych konfliktów zbrojnych. Wydaje się, że ten kierunek myślenia bazujący na traumach historycznych klęsk, zwłaszcza w obu wojnach światowych, dominuje w koncepcjach większości polskich polityków i generałów. Jak stwierdza Stanisław Bieleń: „Polacy są mocno przywiązani do geopolityki, próbując przy jej pomocy wytłumaczyć wszystkie nieszczęścia historyczne i zagrożenia bieżące. Postrzeganie Rosji wyłącznie jako państwa wrogiego i agresywnego przez pryzmat konfliktu ukraińskiego jest największym błędem percepcyjnym polityki zagranicznej Polski”<sup>1</sup>.

### **Amerykańska polityka i strategia wobec Europy Środkowej**

Setna rocznica wybuchu I wojny światowej może być nie tylko okazją do przypominania traumy wielkich konfliktów, ale też przyczynkiem do refleksji nad polityką amerykańską wobec Europy Środkowej i jej efektami<sup>2</sup>. Stulecie relacji politycznych zapoczątkowała amerykańska pomoc militarna dla europejskich sojuszników oraz polityka prezydenta Woodrowa Wilsona, aktywnie włączającego się w kształtowanie ładu politycznego po zakończeniu globalnego konfliktu. W perspektywie wieku wyróżnić można następujące okresy amerykańskiej aktywności wobec Polski oraz innych krajów regionu:

- Faza I – (I wojna światowa) – aktywne zaangażowanie w sprawy europejskie celem dążenia do światowej równowagi sił;
- Faza II – (dwudziestolecie międzywojenne) – popadnięcie w izolacjonizm i dystansowanie się od polityki globalnej poza zachodnią hemisferą;
- Faza III – (II wojna światowa) – zaangażowanie globalne przy braku zaangażowania w sprawy Europy Środkowej, uznanie jej za strefę wpływów Wielkiej Brytanii;
- Faza IV – zimna wojna (III wojna światowa) oraz dekada 1989-1999, aktywne działania na rzecz osłabiania ZSRR/Rosji;
- Faza V – Wojna z terroryzmem (IV wojna światowa), dążenie do zdobycia wpływów w strefie poradzieckiej (Ukraina, Gruzja,

<sup>1</sup> Zob. S. BIELEŃ: *Pomyślmy o własnym interesie narodowym*. www.onet.pl. Dostęp: 1.10.2014.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Polski*. Red. J. GRYZ. Warszawa 2013, s. 309-311 oraz *Polska i Europa Środkowa (demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja)*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin 2010.

Azerbejdżan, Litwa) i przerzucanie na sojuszników ciężaru konfliktów z Rosją.

Jakkolwiek Samuel Huntington w swej realistycznej – lub jak niektórzy chcą pesymistycznej wizji dziejów zaprezentowanej w „Zderzeniu cywilizacji” – dobitnie sformułował postulat jednoczenia Wschodu i Zachodu (Ameryka Płn. – Europa – Rosja) poprzez konfederację NAFTA-Unia Europejska oraz postulat współpracy Zachodu z Rosją, będąc wyrazicielem znacznej części amerykańskiej opinii. Okazało się jednak, że szansę na realizację ma tylko pierwszy z nich w formie umowy liberalizującej wymianę handlową<sup>3</sup>. W większości amerykańskich koncepcji strategicznych widoczna jest gloryfikacja czynnika siły militarnej Ameryki i lekceważenie Europy, postrzeganej jako zależnej strategicznie od USA, oraz postulat strategii rywalizacyjnej wobec Rosji. Podejście takie reprezentuje na przykład Zbigniew Brzeziński, widząc konieczność amerykańskiej obecności militarnej w Europie Środkowej dla realizacji głównego celu strategicznego, jakim ma być dla USA „oderwanie” Ukrainy od Rosji. Podobnie postrzega relacje amerykańsko-europejskie Robert Kagan<sup>4</sup>, podkreślając silną zależność Europy od USA. Nieco łagodniejsze podejście reprezentuje Joseph S. Nye<sup>5</sup>, pisząc o konieczności rozwoju tzw. inteligencji kontekstowej, czyli przetwarzania zasobów siły w pomyślne strategie, bowiem nawet największy kraj nie jest w stanie osiągać swych celów bez pomocy innych. W kwestii przeciwstawiania się Rosji były doradca do spraw bezpieczeństwa w administracji B. Clintona podkreśla rolę Polski, Ukrainy i Gruzji jako krajów ważnych dla USA. W swej analizie strategicznej nie wyodrębnia jakiegokolwiek znaczenia Europy Środkowej, lecz rozpatruje Europę jako całość, utożsamiając ją z Unią Europejską.

Polityka USA wobec Europy Środkowej zmierza do przerzucenia na wybrane państwa ciężaru konfliktu z Rosją za cenę dozbrojenia ich armii i przysporzenia im korzyści gospodarczych w relacjach z USA. Szczególnie dobitnym wyrazem tej polityki było ochłodzenie w stosunkach USA-Rosja w roku 2013 i zapowiedź rozwoju tarczy antyrakietowej we współpracy amerykańskiej z Grupą Wyszehradzką. Logiczną konsekwencją było podjęcie decyzji o utworzeniu Wyszehradzkiej Grupy Bojowej jako załączka wspólnych sił zbrojnych, które mogłyby uzupełnić lub wręcz zastąpić siły NATO na pograniczu z Rosją. Jednakże dotychczas podejmowane inicjatywy środkowoeuropejskie okazały się słabe i nieefektywne, stąd też miały miejsce raczej w sferze werbalnej i propagandowej, aniżeli w rzeczywistym wymiarze gospodarczym czy militarnym, a rywalizacja występowała równie często, co skłonność do współpracy i regionalnej integracji (rywalizacja w wysiłkach akcesyjnych do UE, porażka CEFTA, obecna różnica stanowisk wobec Ukrainy etc.).

Główne cele strategiczne USA w Europie po II wojnie światowej miały otwarcie ostrze antyradzieckie, obecnie natomiast ukrycie antyrosyjskie.

<sup>3</sup> Por. S. HUNTINGTON: *Zderzenie cywilizacji*. Warszawa 2007.

<sup>4</sup> Por. R. KAGAN: *Potęga i Raj: Ameryka i Europa w nowym porządku świata*. Warszawa 2003.

<sup>5</sup> Zob. J.S. NYE: *Przyszłość siły*. Warszawa 2012, s. 19.

Wyzwolenie krajów Europy Środkowej z zależności od Moskwy zostało w pełni zrealizowane, gdy Układ Warszawski i RWPG oraz ZSRR uległy rozpadowi. Kolejnym, priorytetowym celem strategicznym USA jest rozszerzenie wpływów strategicznych USA na obszar postradziecki, w tym przede wszystkim niedopuszczenie do odtworzenia silniejszych związków Ukrainy z Federacją Rosyjską. Wiąże się z tym przerzucanie ciężaru konfliktu z Rosją na środkowoeuropejskich sojuszników. W wielu środowiskach prognozuje się fazę nowej zimnej wojny z Rosją<sup>6</sup>, w której poważną rolę odegrać mają proamerykańsko nastawione kraje Europy Środkowej. Dobitnie wyraził to stanowisko George Friedman w dwóch książkach wydanych i przyjętych w Polsce z aplauzem przez część elit politycznych z powodu określenia przez amerykańskiego autora Polski mianem „wyłaniającej się potęgi” obok Turcji. Zarysowując wizję wzrostu znaczenia nowych potęg regionalnych, G. Friedman stwierdza, że „imperialiści starej daty nie rządili za pomocą bezpośredniej siły. Zachowywali dominację nastawiając przeciwko sobie regionalnych graczy” w taki sposób, by „przywódcy poszczególnych krajów bardziej ufali imperium niż sąsiedniemu państwu”<sup>7</sup>.

Zdaniem G. Friedmana należy także zintensyfikować współpracę amerykańsko-polską poza Sojuszem Północnoatlantyckim, którego europejscy członkowie mają odmienne niż USA zdanie w sprawie relacji z Rosją oraz tworzenia tarczy antyrakietowej czy wojny z terroryzmem. Relacje NATO-Rosja poprawiły się po 11 września 2001 roku, czego efektem było porozumienie w sprawie transportów wojskowych sił sojuszniczych przez Rosję do Afganistanu. Kolejne kroki, takie jak utworzenie w 2002 roku Rady NATO-Rosja (NRC), przyjęcie przez Moskwę *Partnerskiego Planu Działania przeciw Terroryzmowi* (PAPaT), na mocy którego włączono okręty rosyjskie do wspólnych patroli Morza Śródziemnego i wreszcie podjęcie współpracy w sprawie tarczy antyrakietowej, pozwalają na określenie stosunków jako wręcz dobrych. Spowodowało to narastanie różnic stanowisk wobec amerykańskich planów geopolitycznej ekspansji na obszar poradziecki i dystansowanie się Waszyngtonu od „starych”, europejskich członków NATO na rzecz wzmacniania bilateralnych relacji z „nowymi” członkami Sojuszu.

Szczególnie poważne różnice zdań dotyczą tarczy antyrakietowej. Większość członków Sojuszu opowiedziała się za współpracą z Rosją w tej kwestii, natomiast USA zamierzają rozwijać program obrony antyrakietowej bez Rosji, a we współpracy z wybranymi państwami sojuszniczymi Europy Środkowej. „Nie chcąc być strefą buforową, bardziej lub mniej świadomie Polska staje się państwem frontowym” – zauważa S. Bieleń<sup>8</sup>. Podmiotowość strategiczna Polski jest więc funkcją położenia geopolitycznego i zaangażowania na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej sił sojuszniczych NATO, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych. Na dłuższą metę takie uzależnienie prowadzi jednak do zmajoryzowania Polski przez obce potęgi. W polskiej

<sup>6</sup> E. LUCAS: *Nowa zimna wojna*, Poznań 2008.

<sup>7</sup> G. FRIEDMAN: *Następna dekada (gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy)*, Kraków 2012, s. 14.

<sup>8</sup> S. BIELEŃ: *Pomyślmy o własnym interesie narodowym...*

polityce zagranicznej działa się według osobliwych kryteriów, zwalczając niepopularne „reżimy niedemokratyczne” Rosji i Białorusi, a wspomagając ustroje oligarchiczne na Ukrainie, w Gruzji czy Azerbejdżanie.

Zdaniem G. Friedmana w nowej architekturze strategicznej chodzi o „tworzenie odpowiednich koalicji, co oznaczać będzie uwolnienie się od całego zimnowojennego systemu przymierzy oraz instytucji międzynarodowych, w tym od NATO, MFW i ONZ (...) Muszą być regionalne i służyć interesom Stanów Zjednoczonych (...) Należy tworzyć przymierza, dzięki którym inne kraje przejmą na siebie ciężar konfrontacji lub konfliktu. Należy wspierać budowanie w Polsce silnej gospodarki oraz armii”, gdyż „ten kraj to historyczna kość niezgody stojąca w gardle zarówno Niemcom, jak i Rosji. Ameryka musi dopilnować, by nadal tam tkwiła”<sup>9</sup>. Polityka wobec krajów Unii Europejskiej ma na celu uspokojenie nastrojów, a „nawiazywane relacje będą jedynie przykrywką dla najważniejszych zdobyczy: Polski i innych krajów Międzymorza (Słowacji, Węgier i Rumunii), których położenie geograficzne umożliwia powstrzymywanie Rosji. Na tym obszarze amerykańska strategia musi świadomie być dwulicowa. (...) Ameryka musi zapobiec za wszelką cenę integracji Rosji z Europą, ponieważ jeśli do tego dojdzie, powstanie siła, którą niełatwo będzie powstrzymać”<sup>10</sup>.

Cele te można osiągnąć poprzez sprzedaż broni do krajów środkowoeuropejskich, realizując przy tym interesy amerykańskiego podatnika (wycofywanie wyeksploatowanego uzbrojenia) oraz amerykańskich koncernów zbrojeniowych i uzależniając technologicznie armie sojuszników. Wzrost potencjału militarnego europejskich sojuszników i doprowadzenie ich do zwiększenia zaangażowania po stronie USA może w konsekwencji owocować odciążeniem Ameryki i pozwalać jej na silniejsze zaangażowanie na Bliskim oraz Dalekim Wschodzie.

## Bezpieczeństwo energetyczne Polski

Wraz ze zwiększeniem tempa wzrostu gospodarczego i podniesieniem poziomu życia w krajach UE, a także realizacją unijnej polityki energetycznej powiązanej z założeniami Protokołu z Kioto, wzrasta zapotrzebowanie na energię i surowce energetyczne inne niż węgiel. Import ropy naftowej i gazu ziemnego wiąże się z zagrożeniami o charakterze politycznym i militarnym, takimi jak konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie czy neoimperialna (lecz nie imperialistyczna) polityka Rosji<sup>11</sup>. W tym kontekście kwestia bezpieczeństwa energetycznego stała się jednym z najczęściej rozważanych wymiarów bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego krajów europejskich w XXI wieku.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 42 i nast.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 202-203.

<sup>11</sup> Na temat polityki imperialnej oraz imperialistycznej zob. R. BORKOWSKI: *Imperializm*. W: *Encyklopedia Białych Płam*, T. VIII, Radom 2002 oraz tegoż: *Język urzędowy jako narzędzie politycznej dominacji (od polityki imperialnej do międzynarodowego partnerstwa)*. W: *Polityki językowe: wielojęzyczność i wielojęzyczność w Europie*. Red. R. JANKOWSKA, B. NOWOSAD. Katowice 2011, s. 11-21.

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego definiowane jest, zarówno w literaturze naukowej, jak i w polityce, bardzo różnie, najogólniej jednak można przyjąć, że składa się na nie odpowiednia podaż surowca w dłuższej perspektywie czasowej, poziom cen, które nie wpływają negatywnie na gospodarkę narodową oraz dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych (rozumiana zarówno jako zróżnicowanie nośników energii, jak i kierunków dostaw).

Jeszcze w 2000 roku z Rosji pochodziło 65% gazu oraz 95% ropy naftowej zużywanych przez Polskę i po upływie blisko półtora dekady wskaźniki te niewiele się zmniejszyły<sup>12</sup>. W skali Unii Europejskiej są to odpowiednio liczby: 40% gazu i prawie 20% ropy zużywanych przez gospodarki krajów UE. Pomimo tak znaczącego uzależnienia od wschodniego kierunku importu, „stanowisko Polski w sferze zaopatrzenia kraju w surowce energetyczne, w tym przede wszystkim w gaz ziemny zostało w poważny sposób upolitycznione” – stwierdza Anna Rażny<sup>13</sup>. „Świadectwem tego był spór z Rosją o drugą nitkę rurociągu jamalskiego”. Rosja proponowała poprowadzenie rurociągu z Białorusi przez Polskę i Słowację z pominięciem Ukrainy<sup>14</sup>, na co Polska nie zgodziła się, broniąc interesów Kijowa bardziej niż własnych. W efekcie strona rosyjska podjęła decyzję o poprowadzeniu rurociągu podmorskiego *Nord Stream* (umowa Schröder-Putin w 2005 roku) pomimo wyższego (1,5x) kosztu takiej inwestycji oraz zagrożenia ekologicznego naruszeniem podmorskich składowisk broni chemicznej z II wojny światowej.

Wprawdzie Polska podejmuje starania o wspólną politykę energetyczną Unii wobec grożących jej restrykcji ze strony Moskwy, jednak starania te od początku skazane są na fiasko. Polityka Unii Europejskiej w zakresie energetyki polega na wytyczeniu ogólnych tendencji, na przykład w ramach *Europejskiej Karty Energetycznej* przyjętej już w 1994 roku, lecz z zachowaniem odrębności w grze interesów poszczególnych państw członkowskich oraz wielkich koncernów energetycznych i naftowych. Państwa Unii nie zrezygnowały i nie zrezygnują z dostaw rosyjskich surowców energetycznych, akceptując Gazociąg Bałtycki, biegnący z Rosji do Niemiec, a stamtąd do innych krajów UE. Działania obu wielkich graczy poparła Francja, zainteresowana uczestnictwem we wspólnym przedsięwzięciu konsorcjum Gazprom-Ruhrgas-BASF budującym gazociąg, którego przebieg gwarantuje uniknięcie zagrożenia ciągłości dostaw w razie napięć na linii Moskwa-Kijów i Warszawa. Polska, protestując przeciw budowie Gazociągu Północnego oraz odrzucając rosyjski projekt gazociągu lądowego omijającego terytorium Ukrainy i ponosząc fiasko swych inwestycji na Litwie, została z państwami nadbałtyckimi zepchnięta na pozycje peryferyjne europejskiego rynku gazu ziemnego.

Z kolei państwa Europy Południowej poparły budowę *South Stream*, mającego przebieg z Rosji, przez Bułgarię i Serbię, na Węgry i do Austrii (I nitka) oraz do Grecji i Włoch (II nitka). Dostawy surowca przez ten gazociąg

<sup>12</sup> K. ZUB: *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście polityki energetycznej Federacji Rosyjskiej*, „e-Studia nad bezpieczeństwem i terroryzmem” 2014, nr 1, s. 34-53.

<sup>13</sup> A. RAŻNY: *Czy możliwe jest partnerstwo Polski z Rosją?* [www.konserwatyzm.pl](http://www.konserwatyzm.pl).

<sup>14</sup> R. GRODZKI: *Polska polityka zagraniczna w XX i XXI wieku*, Zakrzewo 2009, s. 255.

spowodują w efekcie obniżenie wartości gazociągów biegnących przez Ukrainę oraz podważą ekonomiczny sens projektu *Nabucco*. Rosyjskie dążenie do wyeliminowania zależności od tranzytu gazu przez Polskę i Ukrainę sięga roku 2000, kiedy to w Paryżu miał miejsce unijny szczyt z Rosją. Wspólna strategia ominięcia Polski jest odpowiedzią na wejście RP do Sojuszu Północnoatlantyckiego i jednoznaczne opowiedzenie się Polski po stronie koncepcji rozciągnięcia strefy amerykańskich wpływów na kraje postradzieckie. Polska od kilku lat prowadzi politykę blokowania rosyjskich inwestycji w Europie Środkowej i podjęła wysiłek utworzenia polskiego „imperium” energetycznego, czego symbolicznym wyrazem było zorganizowanie (jedynego, jak dotąd) szczytu energetycznego z udziałem Litwy, Azerbejdżanu, Gruzji i Ukrainy w Krakowie w 2007 roku. Sztandarowym projektem tej polityki był zakup rafinerii w Możejkach, której koszty wynoszą obecnie 4 mld USD, a w roku 2014 rafineria zanotowała straty w wysokości 5 mld PLN<sup>15</sup>.

Z kolei strategia PGNiG opiera się na projekcie gazoportu w Świnoujściu (którego ukończenie wciąż ulega opóźnieniu), rozbudowie naftoportu gdańskiego, rozbudowie podziemnych magazynów gazu (między innymi Mogilno, Wierchowice i in., co również nie jest realizowane w terminie), iterkonektorze *Baltic Pipe* oraz połączeniu lądowym z RFN, Czechami i Austrią. Niewiele znaczący kontrakt z Katarom na lata 2014-2034 pozwoli jedynie na wykorzystanie 27% przepustowości świnoujskiego terminala<sup>16</sup>. W dodatku koszty zakupu LNG drogą morską będą z racji opóźnień i ponoszenia kar umownych prawdopodobnie wyższe niż cena gazu rosyjskiego. Dodatkowo do roku 2022 obowiązuje zwiększony wolumen zakupu rosyjskiego gazu z tzw. kontraktu jamajskiego. Natomiast transakcje z niemieckim koncernem VNG, jak również połączenie z Czechami oraz Austrią (hub Baumgarten), oznacza również zakup gazu rosyjskiego pochodzenia, lecz obłożonego marżą (czeskiego, niemieckiego lub austriackiego) pośrednika.

Jeśli chodzi o gospodarowanie zasobami węgla, to Polska prowadzi wysoce niespójne działania w tym zakresie. Z jednej strony, chcąc sprostać wymogom unijnej polityki energetycznej, przyjęto program redukcji polskiego górnictwa węglowego celem zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, z drugiej natomiast wobec groźby niedoborów energii, podjęto projekty budowy nowych kopalń na Lubelszczyźnie oraz rozbudowy kolejnych bloków elektrowni węglowych. Inne obszary rozwoju energetyki polskiej są bądź to mało znaczące jeśli chodzi o ich udział w produkcji energii (energetyka wodna, wiatrowa, geotermalna, solarna itd.) bądź też w stadium wczesnej conceptualizacji (energetyka jądrowa, eksploatacja gazu łupkowego, import gazu łupkowego z USA itp.)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Por. A. GRZESZCZAK: *Co można w Możejkach?* „Polityka” 2014, nr 31 oraz M. CZERKAWSKI: *Orlen, Możejki, strata*, „Przegląd” 2014, nr 31.

<sup>16</sup> Zob. P. TUROWSKI, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państw*. W: *Bezpieczeństwo w XXI wieku (asymetryczny świat)*. Red. K. LIEDEL, P. PIASECKA, T.R. ALEKSANDROWICZ. Warszawa 2011, s. 136-158.

<sup>17</sup> Por. *Zarys stanu i perspektyw energetyki polskiej – studium AGH*, Kraków 2009.



## Koszty zaangażowania RP w konflikt ukraiński

Nie ulega wątpliwości, że wydarzenia za wschodnią granicą RP stały się największym wyzwaniem dla polityki zagranicznej Rzeczypospolitej oraz dla polityki bezpieczeństwa naszego państwa od 1989 roku. Nawet pobieżna analiza przebiegu wydarzeń ostatnich kilku miesięcy unaocznia słabości polskiej polityki i rozbieżności pomiędzy narastającymi aspiracjami polskich elit politycznych a twardymi realiami.

Poparcie dla Ukrainy nie może być udzielane w sposób bezwarunkowy, a (jak dotychczas) tak właśnie było. S. Bieleń zwraca uwagę na istotne uwarunkowania wewnętrzne, które zadecydować o przyszłości tego państwa, a należą do nich między innymi: „przewlekły stan braku konsolidacji ustrojowej; trwałe tendencje separatystyczne na wschodzie kraju, łącznie z aktywnością terrorystyczną na całym obszarze; ograniczony charakter władzy centralnej, tak w sensie terytorialnym, jak i administracyjnym; umacnianie wpływów oligarchicznych i mafijnych (nowe władze korzystają z poparcia starych struktur korupcyjno-przestępczych); permanentny stan zapaści gospodarczej, której nie są w stanie zmienić ani Unia Europejska, ani międzynarodowe instytucje finansowe; różnice polityczne i rozłamy w obozie rządzącym; brak krytycznego spojrzenia na historię stosunków ukraińsko-polskich”<sup>18</sup>. Wnioski z poniesionych porażek oraz świadomości narastających zagrożeń powinny skłonić do przededefiniowania polityki zagranicznej i energetycznej Polski wobec poniższych wyzwań.

- 1) Wzrost zagrożenia militarnego ze strony Federacji Rosyjskiej rakietami *Iskander* rozmieszczonymi w obwodzie kaliningradzkim oraz lotnictwem strategicznym (samoloty SU-27 rozmieszczone w następstwie konfliktu ukraińskiego w bazie na terenie Białorusi).
- 2) Koszty zbrojeń i zwiększenia wydatków na siły zbrojne podjęte na fali wzbudzania antyrosyjskich nastrojów ograniczą rozwój społeczno-gospodarczy i spowodują zastój gospodarczy oraz stagnację (jeśli nie regres) poziomu życia Polaków. Na diagnozę sytuacji – stwierdza S. Bieleń – „największy wpływ mają kręgi generalskie, które kreują atmosferę rosnącego napięcia i konieczność wzmacniania potencjału obronnego oraz militaryzacji budżetu państwa i tworzenia obcych baz wojskowych”<sup>19</sup>.
- 3) Zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Polski w następstwie niezbornej i prowadzonej bez długofalowego planowania polityki grania za wszelką cenę przeciwko rosyjskim inwestycjom.
- 4) Koszty embargo na polską żywność ze strony Rosji (szacowane na min. 1,1 mld EUR, a więc w przybliżeniu ok. 1% PKB) oraz ze strony Ukrainy (również bliskie 1% PKB). W razie poprawy relacji Europy z Rosją nastąpi wypchnięcie polskich eksporterów, którzy wysyłali 34%

---

<sup>18</sup> S. BIELEŃ: *Pomyślmy o własnym interesie narodowym...*

<sup>19</sup> *Ibidem*.

- polskiego eksportu (30% owoców, 20% warzyw) z rynku rosyjskiego przez innych eksporterów europejskich.
- 5) Koszty sankcji wobec Rosji, które uderzają również w polskich producentów eksportujących swe wyroby na rynek rosyjski.
  - 6) Koszty wciąż rosnącej pomocy dla armii ukraińskiej (zaopatrzenie w sprzęt, oporządzenie, dostawy żywności).
  - 7) Spadek eksportu (w połowie roku 2014 o 40%) oraz ograniczenie możliwości inwestowania na Ukrainie w następstwie konfliktu, rozprężenia oraz niechętniej i ksenofobicznej polityki nowych władz w Kijowie (wzrost podatków, korupcja, wymuszenia finansowe ze strony władz w firmach).
  - 8) Dekompozycja Grupy Wyszehradzkiej wobec różnicy zdań poszczególnych państw grupy w sprawie sytuacji na Ukrainie (zwłaszcza odmiennego od polskiego stanowiska Węgier i Słowacji). Utrata znaczenia ugrupowania V-4 i ujawnienie iluzoryczności integracji środkowoeuropejskiej.
  - 9) Utrata wiarygodności Polski w strukturach europejskich. Unia Europejska nie dąży bowiem do polityki konfrontacyjnej z Federacją Rosyjską i jej celem nie jest powrót do *status quo ante* na Ukrainie<sup>20</sup>, lecz załagodzenie konfliktu. Stanowisko Polski jest dla partnerów z Unii Europejskiej kolejnym potwierdzeniem prawdziwości stereotypu „konia trojańskiego USA w Europie”.

## Wnioski

- 1) Polska prowadzi od kilkunastu lat politykę funkcjonalną wobec amerykańskiej polityki osłabiania Rosji, wspierając wszelkie antyrosyjskie ugrupowania i działania podejmowane w krajach byłego ZSRR, poczynając od popierania sprawy czeczeńskiej, wspierania polityki prezydenta Gruzji M. Saakaszwilego oraz przede wszystkim zaangażowania na Ukrainie (od udzielania poparcia dla ruchu pomarańczowej rewolucji, poprzez aranżowanie i popieranie Majdanu, aż po zaopatrywanie armii ukraińskiej w konflikcie zbrojnym). Polityka wschodnia RP nie jest wszakże pasmem sukcesów, o czym świadczy fiasko wschodniej polityki energetycznej, klęska projektu Partnerstwa Wschodniego, dekompozycja polityczna Grupy Wyszehradzkiej wobec konfliktu ukraińskiego, a także odsunięcie Polski od negocjacji pomiędzy Rosją, Ukrainą i głównymi państwami UE zaangażowanymi w rozwiązywanie kryzysu wschodniego (RFN). Wyraźnie akcentowany jest też brak poparcia dla obecnej polityki RP wobec Rosji ze strony głównych państw Unii Europejskiej (między innymi w kwestii rozbudowy „wschodniej flanki NATO” i amerykańskiej obecności wojskowej w Europie).

---

<sup>20</sup> Por. A. KOWALCZYK: *Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania*. „FAE Policy Paper” 2014, nr 20.

- 2) Konsekwencją tego rodzaju rusofobicznej polityki może być doprowadzenie do zaangażowania Polski w poważniejszy konflikt (łącznie z konfliktem zbrojnym) z Federacją Rosyjską, do czego spora część polskich elit politycznych zdaje się (świadomie lub nieświadomie) dążyć. Obecne działania „podprogowe” Rosji – jak twierdzi gen. Stanisław Koziej – „zmieniły w sposób radykalny sytuację strategiczną w Europie” tak, że (...) „znaleźliśmy się w okresie wyraźnego wzrostu prawdopodobieństwa dojścia do regularnej wojny na dużą skalę”<sup>21</sup>. Nie widać na razie możliwości deeskalacji napięcia, gdyż jakkolwiek poprawa relacji z Rosją stałaby w sprzeczności z amerykańskimi interesami. Narażanie pokoju i z trudem osiągniętego europejskiego dobrobytu w 75 lat od wybuchu światowego kataklizmu wojennego miałyby się dziś dokonać w imię sojuszu z USA i globalnych, imperialnych rozgrywek prowadzonych przez Waszyngton, w których Polska nie jest bynajmniej partnerem, a wyłącznie regionalnym pionkiem. Działania obecnie rządzących Polską elit są wysoce dysfunkcyjne wobec interesu narodowego Polski. Polskie rządy prowadzą politykę nieograniczonego zaufania do amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, domagając się wprowadzenia do Polski obcych wojsk oraz elementów systemu tarczy antyrakietowej, co w razie poważnego konfliktu uczyniłoby z Polski pobojuwisko, jakim była w obu wojnach światowych.
- 3) Polityka kolejnych władz RP promująca przebieg rurociągów przez terytorium Ukrainy doprowadziła do sytuacji, w której bezpieczeństwo energetyczne Polski jest zagrożone, gdyż następstwem konfliktu ukraińskiego może być ograniczenie dostaw rosyjskiego gazu, naruszenie płynności dostaw, a w konsekwencji groźba braku odpowiedniej podaży surowca w miesiącach zimowych. Słuszny jest postulat zwiększania dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych zapisany w *Polityce energetycznej Polski do 2025 roku*, lecz o bezpieczeństwie energetycznym nie decyduje wyłącznie kwestia dywersyfikacji kierunków importu traktowana jako polityczny fetysz. W istocie kolejne podejmowane projekty dywersyfikacji kierunków dostaw gazu są niespójne i często nawzajem konkurencyjne wobec siebie (*vide* gazoport a połączenia lądowe). Sprawia to wrażenie chaotyczności i braku spójnej wizji na przyszłość oraz dyletanctwa w zakresie prowadzenia polityki energetycznej państwa bądź ścierania się interesów różnych lobby w tym sektorze. Ekspertki wskazują, że „wciąż brak dalekosiężnej perspektywicznej i spójnej polityki w stosunku do polskiej energetyki, brak wiarygodnych oszacowań zapotrzebowania na różne nośniki i formy energii, w tym gazu”<sup>22</sup>. Ekspertyzy z zakresu energetyki, geologii etc. zalecają, by Polska podążała za Unią Europejską i orientowała się na rozwiązania preferowane przez kraje UE oraz

<sup>21</sup> S. KOZIEJ: *Pod presją Rosji*, „Rzeczpospolita”, 7.08.2014.

<sup>22</sup> *Zarys stanu...op. cit.*, s. 19 oraz 10.

- wypracowanie rozsądnej polityki wobec importu gazu z Rosji, Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej.
- 4) Istnienie silnej gospodarczo i militarnie Ukrainy włączonej w struktury euroatlantyckie wcale nie leży w interesie Polski. Po pierwsze, nie gwarantuje, że będzie to państwo przyjazne Polsce, a zważywszy na coraz szerszy zasięg wpływów ruchów neonazistowskich może być wręcz przeciwnie<sup>23</sup>. Po drugie, niskie koszty siły roboczej mogą skłonić wielkie koncerny do dyslokacji swych inwestycji z Europy Środkowej na wschód.
  - 5) Opcja transatlantycka jest w znacznej mierze sprzeczna z interesami społeczeństwa polskiego, a swą dominację w realizowanej polityce RP oraz medialnym dyskursie zawdzięcza silnemu amerykańskiemu lobby, które w istocie nie jest autonomiczne wobec swego mecenasa, nie wyobrażając sobie samodzielnego funkcjonowania na arenie międzynarodowej bez amerykańskiej protekcji. Jak słusznie podkreślają autorzy *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego* „(satelickie sojusze) polityczno-wojskowe mogą okazać się nie tyle środkiem wzmocnienia bezpieczeństwa, ile instrumentem zniewolenia i ubezwłasnowolnienia strategicznego przez hegemoną takiego sojuszu”<sup>24</sup>. Jak podkreśla A. Rażny<sup>25</sup>, ideologowie neoimperialnej polityki Rosji nasze położenie określają lapidarnie stwierdzając, że „Polska ma wątpliwego protektora za oceanem, zaś stuprocentowego wroga za swoją granicą”. Polska prowadzi politykę wschodnią, której koszty przewyższają zyski i na którą państwa i społeczeństwa po prostu nie stać.
  - 6) Tak zwana „neoimperialna polityka Rosji”<sup>26</sup> nie jest niczym innym, jak poszukiwaniem nowej tożsamości międzynarodowej i jej problemy nie mają bynajmniej charakteru wyjątkowego w siedemdziesięciolecie po zakończeniu II wojny światowej. Wcześniej inne potęgi kolonialne (Francja, Wielka Brytania, także Portugalia) przeżywały tego samego rodzaju problemy adaptacyjne związane z utratą posiadłości kolonialnych i wysiłkami na rzecz rekonstrukcji statusu międzynarodowego. Problemy związane z obecnym konfliktem ukraińskim polegają z jednej strony na tym, że – jak zauważa S. Bieleń<sup>27</sup> – „Rosja sama przyznała sobie monopol na odgrywanie roli arbitra i gwaranta stabilności tzw. bliskiej zagranicy”, z drugiej zaś Stany Zjednoczone nigdy nie były zainteresowane poprawą sytuacji w Rosji i wciąż postrzegają ją jako strategicznego przeciwnika, co najwyżej

---

<sup>23</sup> Por. R. PARRY: *Ignoring Ukraine's Neo-Nazi Storm Troopers* oraz tegoż *NYT Discovers Ukraine's Neo-Nazis at War*. [www.consortiumnews.com](http://www.consortiumnews.com). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>24</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 33.

<sup>25</sup> A. RAŻNY: *op. cit.*

<sup>26</sup> Na temat pojęć „imperialny”, „imperialistyczny”, etc. zob. R. BORKOWSKI: *Imperializm*. W: *Encyklopedia Białych Plam*, T. VIII, Radom 2002, s. 145-150.

<sup>27</sup> S. BIELEŃ: *Identyfikacja Rosji w stosunkach międzynarodowych*. W: *Polityka zagraniczna Rosji*. Red. S. BIELEŃ, M. RAŚ. Warszawa 2008, s. 21 oraz 33.

- doraźnie wykorzystując pomoc Moskwy w realizacji misji bojowej w Afganistanie.
- 7) Niektórzy z polityków zdają sobie sprawę ze szkodliwości uczestnictwa Polski w geopolitycznej grze w konflikcie ukraińskim, nie widząc jednocześnie możliwości zerwania z postawą klientelizmu i serwilizmu, co dobitnie oraz w rozpaczliwie wulgarny sposób wyraził minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski w nagranej w aferze taśmowej rozmowie.

Spasimir Domaradzki

## **Stosunki polsko-amerykańskie na początku XXI wieku – aspekty wojskowe i polityczne**

Stosunki polsko-amerykańskie stanowią jeden z najbardziej interesujących i dynamicznych kierunków polityki zagranicznej Polski. Co więcej są one obarczone niezwykle intensywnymi emocjami posiadającymi swoje źródła w historii obu krajów, zbieżności wartości po zakończeniu zimnej wojny, a także pokładanych nadziejach związanych z zagwarantowaniem suwerenności państwowej. Ostatnie ćwierćwiecze to niewątpliwie okres bardzo nasilonych stosunków dwustronnych, który doczekał się już rozmaitych prób systematyzacji i opisu. Kamieniem milowym było przystąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego 12 marca 1999 roku. Wtedy to Polska nie tylko wyszła ze swoistej próżni bezpieczeństwa, która powstała po rozwiązaniu Układu Warszawskiego, lecz również dołączyła do państw będących najbliższymi sojusznikami Stanów Zjednoczonych. Ta, wydawałoby się trwała, zmiana polskiego bezpieczeństwa, musiała jednak sprostać wyzwaniom XXI wieku. W szczególności Polska musiała odnaleźć się w Sojuszu Północnoatlantyckim, który sam przechodził głęboką metamorfozę w obliczu zagrożeń daleko poza obszarem traktatowym.

Tuż po przystąpieniu do Sojuszu, polscy politycy byli przekonani, że Polska musiała udowodnić swoją wiarygodność sojuszniczą bezkrytycznie popierając naloty NATO na byłą Jugosławię. Podjęta decyzja stanowiła wyraźny sygnał priorytetowego traktowania Sojuszu jako matecznika polskiego bezpieczeństwa przez Warszawę. Jest to czynnik, który do dzisiaj determinuje polską politykę w ramach NATO. Tymczasem zamachy z 11 września 2001 roku zmieniły priorytety amerykańskiej polityki zagranicznej. Warszawa udzieliła Waszyngtonowi pełnego, a zarazem często bezkrytycznego poparcia, angażując się we wszystkie operacje militarne prowadzone przez Stany Zjednoczone w ramach tzw. „wojny z terroryzmem”. Ryszard Zięba nazwał okres lat 1999-2007 etapem samowasalizacji i klientelizmu<sup>1</sup>. Chociaż bardziej dyplomatycznie, również Roman Kuźniar, analizując okres 1998-2002, zastanawiał się, czy tak powinno wyglądać dojrzałe strategiczne partnerstwo Polski z USA, ostatecznie uznając, że Polska zmierzała wyraźnie w kierunku amerykanizacji swojej polityki bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

Dowodem na powyższy stan był chociażby wybór 16 kwietnia 2003 roku Lockheed Martin, amerykańskiego producenta amerykańskich samolotów F-16 w przetargu na modernizację polskich sił powietrznych. Podobnie aktywny udział w operacjach wojskowych USA w Afganistanie i Iraku, w trakcie których

---

<sup>1</sup> R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*. Warszawa 2010, s. 149-162.

<sup>2</sup> R. KUŹNIAR: *Poland's Foreign Policy after 1989*. Warszawa 2009, s. 247-255.

Polska nie tylko zajęła jednoznaczne stanowisko w kwestii użycia siły w stosunkach międzynarodowych, lecz również wyraźnie akcentowała swój proamerykański wybór w kontekście głębokich podziałów, jakie zarysowały się w stosunkach transatlantyckich. Obstawanie przy opcji proamerykańskiej generowało również negatywy, którym należało (i dalej należy) stawić czoła. Jako bliski sojusznik USA, stosujący amerykańską taktykę, Polska narażała się na zarzuty podobne do tych stawianych Amerykanom o łamanie podstawowych zasad prawa międzynarodowego oraz praw człowieka. Sprawa Nanghar Kehl, w której polscy żołnierze zostali oskarżeni o zbrodnie wojenne czy niefortunny efekt bliskiej współpracy wywiadowczej, nadszarpnęły wizerunek Polski za sprawą dowodów na lądowanie tajnych samolotów używanych przez CIA na lotnisku w Szymanach oraz zarzutami o stosowanie tortur wobec przetrzymywanych tam osób. Szczególnie ta druga sprawa pozostaje do dzisiaj „niegojącą się raną” na wizerunku Polski.

Polityczne wsparcie dla amerykańskiej operacji w Iraku, wyrażone tzw. listem ośmiu, podpisanym między innymi przez premiera Polski Leszka Millera, potwierdzało podjęcie decyzji o strategicznym wyborze polskiego poparcia dla USA. Polskę zaczęto postrzegać jako swoistego „amerykańskiego konia trojańskiego”, który w ramach procesu integracji europejskiej będzie sabotować wszelkie wysiłki na rzecz dalszej integracji w dziedzinie bezpieczeństwa. Należy zgodzić się z R. Kuźniarem, że w okresie po 2003 roku, stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi stały się pochodną zaangażowania Warszawy w wojnę w Iraku<sup>3</sup>. Natomiast pomarańczowa rewolucja na Ukrainie stanowiła twardy dowód na zażębie polskich i amerykańskich interesów w kwestii demokratyzacji Europy Wschodniej.

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie relacji polsko-amerykańskich w okresie 2005-2014, przyjmując za wydarzenia brzegowe dojście do władzy Prawa i Sprawiedliwości oraz kończąc na postanowieniach szczytu NATO w Newport. Dążąc do rozpoznania priorytetów w polskiej polityce zagranicznej względem Stanów Zjednoczonych i dokonania oceny ich efektywności, zostaną poddane analizie kluczowe wydarzenia i inicjatywy w stosunkach dwustronnych odnoszące się do problematyki bezpieczeństwa.

## **Stany Zjednoczone a rządy Prawa i Sprawiedliwości**

Chociaż dojście do władzy koalicji Prawo i Sprawiedliwość – Samoobrona – Liga Polskich Rodzin (PiS-SO-LPR) było równoznaczne z kontynuacją bliskiej współpracy militarnej zapoczątkowanej po zamachach z 11 września, to zmieniły się czynniki, które ją determinowały. Jak pisze R. Kuźniar oportunizm lewicowych rządów Leszka Millera i Marka Belki zastąpił ideologiczny wymiar reprezentowany przez polską prawicę. Szczególnie na tym zależało nowemu rządowi Kazimierza Marcinkiewicza, który już w listopadzie 2005 roku oświadczył, że gotów jest uczestniczyć w budowanym przez Amerykanów

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 324.

systemie obrony przeciwrakietowej<sup>4</sup>. Rząd Jarosława Kaczyńskiego kontynuował te wysiłki. Ponadto na wiosnę 2006 roku Polska aktywnie wspierała próby wywołania kolorowej rewolucji na Białorusi, a pod koniec tego samego roku zadeklarowała zwiększenie swojej obecności militarnej w Afganistanie<sup>5</sup>.

Beata Górka-Winter pisze, że w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości doszło do wzmocnienia przekonania o zasadniczej roli USA, poniekąd kosztem NATO. Czynnikiem potęgującym taki ogląd stosunków międzynarodowych były narastające problemy NATO w Afganistanie, zepchnięcie na bok przez Sojusz swojego głównego obowiązku utrzymania zdolności do obrony nowych państw członkowskich oraz brak jakiegokolwiek infrastruktury na terytorium tychże państw, a także nieufność wobec Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Z takiej perspektywy bliskie więzi sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi stawały się nie tylko stanem pożądanym, lecz przede wszystkim warunkiem *sine qua non* dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Rządzące elity polityczne zaczęły dążyć do utworzenia jakościowo nowych więzi w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, których emanacją miało być osiągnięcie stopnia zbliżenia równego stosunkom amerykańsko-izraelskim<sup>7</sup>.

Jak zauważa R. Kuźniar, przez zbliżenie z USA Polska miała wzmocnić swoją pozycję w regionie, a następnie umocnić swoją pozycję względem Niemiec i Francji<sup>8</sup>. Jednocześnie w okresie 2005-2007 dochodziło do powolnego wygaśnięcia energii skumulowanej poprzez otwarte poparcie udzielonego przez Warszawę w ramach „wojny z terroryzmem”. Euforia dołączenia do awangardy wolnego świata ustępowała rozczarowaniu wynikającemu z braku wyraźnych korzyści ekonomicznych dla Polski, niejako postrzeganych jako naturalną konsekwencję polskiego zaangażowania w wojnę w Iraku czy też rosnącej liczbie ofiar Polskiego Kontyngentu Wojskowego (PKW) w tym kraju<sup>9</sup>. Również permanentnie lansowany przez polskie media temat zastępczy wiz dla polskich obywateli wyjeżdżających do USA, ujawniał logiczną sprzeczność między deklarowanymi więzami sojuszniczymi a faktycznym wymiarem relacji dwustronnych.

Przez bliskie relacje ze Stanami Zjednoczonymi Warszawa wiązała nadzieje na utrzymanie pozycji strategicznego partnera w Europie Środkowej i Wschodniej<sup>10</sup>. Przy czym najbardziej pożądanym przejawem tego partnerstwa dla Polski była ścisła kooperacja obydwu państw w sferze polityczno-wojskowej<sup>11</sup>. Bliskie relacje z USA miały ponadto zwiększyć prestiż na arenie międzynarodowej, a w szczególności w NATO. W wymiarze bardziej

<sup>4</sup> R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*. Warszawa 2010, s. 157.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> B. GÓRKA-WINTER: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 81-82.

<sup>7</sup> R. KUŹNIAR: *op. cit.* s. 334, R. Zięba *op. cit.* s. 157.

<sup>8</sup> R. KUŹNIAR: *op. cit.* s. 248-249.

<sup>9</sup> Zob. szerzej M. LASON: *Polska misja w Iraku*. Kraków 2010.

<sup>10</sup> Zob. *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku*, [www.msz.gov.pl/Informacja,Rzadu,na,temat,polskiej,polityki,zagranicznej,w,2006,roku.,4590.html](http://www.msz.gov.pl/Informacja,Rzadu,na,temat,polskiej,polityki,zagranicznej,w,2006,roku.,4590.html). Dostęp: 30.08.2014. Za: B. GÓRKA-WINTER: *op. cit.* s. 83.

<sup>11</sup> *Ibidem*.



praktycznym Warszawa dążyła do promowania polityki „otwartych drzwi” na wschodzie Europy, rozmieszczenia w Polsce elementów natowskiej infrastruktury oraz poparcia dla polskich kandydatów zabiegających o najwyższe stanowiska w strukturach NATO<sup>12</sup>. Jak pisze Górka, polityczne (i finansowe) wsparcie amerykańskiego sojusznika miało ponadto ułatwić realizację interesów Polski w najbliższym sąsiedztwie i na Bliskim Wschodzie.

## Tarcza antyrakietowa

W 2005 roku polski rząd został zaproszony do udziału w budowie amerykańskiego systemu tarczy antyrakietowej. Polskie władze rozpoznały w tym możliwość zrealizowania podstawowych celów stawianych w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Rząd K. Marcinkiewicza wyraził chęć przystąpienia do budowanego przez Amerykanów systemu obrony przeciwrakietowej (*Ballistic Missile Defence*, BMD), deklarując przy tym determinację oraz gotowość do współfinansowania<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, iż głównym celem tarczy nie była ochrona sojuszników Stanów Zjednoczonych w Europie, a terytorium USA przed potencjalnym atakiem ze strony Iranu, kluczowe pozostaje pytanie o racjonalność decyzji Warszawy<sup>14</sup>.

Formalna propozycja uczestnictwa Polski w programie obrony przeciwrakietowej została złożona w styczniu 2007 roku. W trakcie negocjacji koncentrowano się na dwóch dokumentach dotyczących stacjonowania wojsk amerykańskich (*Standing of Forces Agreement*, SOFA) oraz budowy i funkcjonowania bazy. Ponadto Amerykanie wskazywali na możliwość zawarcia umowy o współpracy naukowo-technicznej<sup>15</sup>. Jednak dla Warszawy sprawą szczególnej wagi było podpisanie umowy polityczno-wojskowej, która podniosłaby rangę relacji pomiędzy obydwojema krajami i określiła szerszy kontekst stosunków polsko-amerykańskich w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>16</sup>. Tym samym wydaje się, że dla polskich władz głównym dążeniem było wkomponowanie Polski na stałe do strategicznych planów Stanów

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>13</sup> R. KUŹNIAR: *op. cit.* s. 333.

<sup>14</sup> Chociaż B. Górka-Winter podaje, że Amerykanie deklarowali, „iż planowana instalacja będzie chroniła (z pewnymi wyjątkami) terytoria sojuszników w Europie, w tym Polskę”, logiczna sprzeczność oświadczenia je automatycznie dyskredytuje. O ile tarcza miała oficjalnie chronić przed rakietami z Iranu, to nie do końca logiczne byłoby zagrożenie w tym kontekście dla państw europejskich. Owszem, większość państw europejskich to sojusznicy Stanów Zjednoczonych w ramach NATO, lecz irańska agresja rakietowa na Polskę pozostaje w sferze bardzo oddalonego prawdopodobieństwa. Jeżeli natomiast byłoby prawdą, że tarcza może chronić również państwa europejskie, to znaczy, że mogłaby chronić nie tylko przed irańską, lecz każdą inną rakieta. Jednocześnie amerykańskie stanowisko wyraźnie podkreślało, że tarcza nie jest skierowana przeciwko Rosji. Najważniejszy, z polskiego punktu widzenia, jest fakt, że wspomniana opcja obrony również terytorium państw sojuszniczych była wymieniana dopiero jako trzecia. Zatem nie był to nie tylko jej najważniejszy komponent, a zapewne jedynie hipotetyczna techniczna możliwość. Por. B. GÓRKA-WINTER: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 86.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Zjednoczonych przez pozyskanie na swoim terytorium instalacji, które dla Departamentu Obrony będą miały strategiczne znaczenie, a przez to będą wymagały stałego uwzględniania sytuacji politycznej i bezpieczeństwa Polski. Co więcej rozmieszczenie amerykańskiej bazy na terytorium Polski postawiłoby kres porozumieniu między NATO a Rosją z 1997 roku, na podstawie którego nowe państwa członkowskie stanowiły niejako „państwa drugiej kategorii”, gdyż na ich terytorium nie należało rozmieszczać arsenału jądrowego oraz sił konwencjonalnych sojuszu. Po trzecie, instalacja stanowiłaby kolejny dowód na postrzeganie Polski przez Waszyngton jako najbardziej wiarygodnego sojusznika w regionie, a tym samym umocniłaby pozycję Warszawy. Po czwarte, Polska liczyła na powiązanie budowy tarczy ze zwiększeniem amerykańskiego wkładu w modernizację polskich sił zbrojnych<sup>17</sup>. Ponadto nadrzędnym celem PiS było ustanowienie swoistego dwustronnego sojuszu funkcjonującego obok struktur NATO. Jak zauważa B. Górka-Winter za pomocą tarczy antyrakietowej udałoby się „zatrzymać” Stany Zjednoczone w Europie oraz zwiększyć bezpieczeństwo Polski<sup>18</sup>. Natomiast Bartosz Wiśniewski akcentuje, że „cel ten był pochodną tradycyjnego stanowiska władz polskich, zgodnie z którym polityczno-wojskowa obecność Stanów Zjednoczonych na naszym kontynencie jest uważana za jedną z gwarancji jego stabilności i bezpieczeństwa<sup>19</sup>”.

Wraz z dojściem do władzy Platformy Obywatelskiej nastąpiła korekta stanowiska Polski w sprawie budowy tarczy antyrakietowej, gdy nowy premier Donald Tusk zaznaczył, że dalsze negocjacje w sprawie jej budowy zostaną podjęte dopiero po konsultacjach z sojusznikami oraz niektórymi sąsiadami Polski<sup>20</sup>. Taka zmiana była konsekwencją zarysowania się alternatywnych podejść do stosunków ze Stanami Zjednoczonymi wśród głównych partii politycznych w Polsce. Z jednej strony PiS uznawał za bezwzględny priorytet budowę ścisłych relacji z USA na wzór ich relacji z Wielką Brytanią i Izraelem, a z drugiej Platforma Obywatelska optowała za skrupulatnym analizowaniem wszelkich istotniejszych decyzji w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi pod względem konsekwencji dla bezpieczeństwa kraju, a także relacji z innymi sojusznikami<sup>21</sup>.

Zmiana rządu doprowadziła do zwiększenia polskiej asertywności w negocjacjach, która objawiała się żądaniem zwiększenia pomocy finansowej dla modernizacji polskiej armii oraz dyslokacji baterii *Patriot* w Polsce<sup>22</sup>. Taka postawa potęgowała rozbieżności między Prezydentem Lechem Kaczyńskim a Radą Ministrów. Bardziej asertywna postawa nowego rządu w negocjacjach nie doprowadziła do zachwiania procesu negocjacyjnego, który zakończył się

<sup>17</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 78.

<sup>18</sup> B. GÓRKA-WINTER: *op. cit.* s. 99.

<sup>19</sup> B. WIŚNIEWSKI: *op. cit.* s. 75.

<sup>20</sup> B. GÓRKA-WINTER: *op. cit.* s. 87.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>22</sup> B. GÓRKA-WINTER: *Porozumienia Polski i Stanów Zjednoczonych w sprawie obrony przeciwrakietowej – zakres współpracy i perspektywy realizacji*. „Biuletyn PISM”, nr 38 (506), 22 sierpnia 2008, s. 1.

podpisaniem 20 sierpnia 2008 roku dwóch dokumentów: *Deklaracji w sprawie współpracy strategicznej* oraz *Umowy w sprawie rozmieszczenia na terytorium RP rakiet antybalistycznych*. Postanowienia Deklaracji kładły nacisk na trwałą i długofalową współpracę strategiczną obu krajów, której efektem ma być umocnienie sygnatariuszy oraz całego obszaru transatlantyckiego. Stany Zjednoczone zobowiązały się zapewnić bezpieczeństwo Polski oraz wszelkich obiektów amerykańskich, które znajdują się na jej terytorium. Ponadto obie strony mają wspólnie zwalczać zagrożenia natury militarnej i pozamilitarnej pochodzące ze stron trzecich<sup>23</sup>. Deklaracja przewidywała współpracę w trzech dziedzinach: polityczno-wojskowej, wymiany informacji, współpracy badawczej, technologicznej i przemysłów obronnych. Szczegółowe kroki współpracy wypełniały treścią poszczególne dziedziny i, niezależnie od niewiążącego charakteru dokumentu, tworzyły nowe płaszczyzny aktywności w stosunkach polsko-amerykańskich. Warto wspomnieć chociażby, że w sferze polityczno-wojskowej główne forum dialogu miała stanowić Grupa Konsultacyjna ds. Współpracy Strategicznej, w ramach której miały być dyskutowane nowe inicjatywy w sferze bezpieczeństwa, sprawy związane z modernizacją i transformacją zdolności obronnych polskich sił zbrojnych przy wsparciu USA, a także współpracy w operacjach<sup>24</sup>. Umowa w sprawie rozmieszczenia rakiet antybalistycznych w miejscowości Słupsk-Redzikowo, poza wskazaniem lokalizacji tarczy, zawierała również istotne zobowiązania polityczne, zapewniające Polsce bezpieczeństwo oraz obronę przed potencjalnym atakiem z użyciem rakiet balistycznych<sup>25</sup>.

Podpisane dokumenty stanowiły swoistą klamrę spinającą wysiłki Warszawy na rzecz dalszej instytucjonalizacji stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Pozostawało jednak pytanie o aktualność koncepcji zawartych w Deklaracji i umowie dla przyszłego prezydenta USA, który miał zostać wyłoniony w wyborach trzy miesiące później. Dokumenty podpisano już w trakcie kampanii wyborczej, podczas której stawało się jasne, że ewentualny wybór kandydata Demokratów – Baracka Obamy – będzie równoznaczny z zasadniczą zmianą amerykańskiej polityki zagranicznej. Zmianą, która niekoniecznie musiała być po myśli Warszawy, tym bardziej, że kandydat Demokratów publicznie wyrażał sprzeciw wobec prowadzonej przez George’a W. Busha polityki zagranicznej, a w szczególności kwestii tarczy antyrakietowej. Jak się później okazało, kluczowy okazał się również fakt, że umowa polsko-amerykańska została podpisana wbrew sprzeciwom Moskwy.

Budowana wokół haseł „zmiana” i „nadzieja” kampania wyborcza Baracka Obamy wskazywała na przewartościowanie amerykańskiej polityki zagranicznej. Nie wiadomo było jednak, do jakiego stopnia wpłynie to na stosunki polsko-amerykańskie. Niepewność doprowadziła do kolejnego rozdźwięku między prezydentem i premierem w Polsce. Wobec niejasnej perspektywy wzajemnych relacji, prezydent Kaczyński dążył do przyspieszenia procedury ratyfikacyjnej,

---

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 2.

aby postawić administrację nowego prezydenta przed faktem dokonanym. Jednak w świetle trwającej od listopada 2007 roku kohabitacji, rząd Tuska uważał, że wraz z nową administracją może wzrosnąć sceptycyzm wobec tego projektu<sup>26</sup>. Niezależnie od rozbieżności w kwestii działań, ani prezydent, ani rząd nie dopuszczali jednak, że zawarcie porozumień z administracją G. W. Busha mogło ograniczyć możliwość współpracy z ekipą prezydenta Obamy.

Wraz z zaprzysiężeniem nowego prezydenta 20 stycznia 2009 roku stało się jasne, że w amerykańskiej polityce zagranicznej nadchodzi czas poważnej reorientacji spowodowanej szeregiem czynników natury ideologicznej, doktrynalnej, jak i obiektywnych wyzwań, którym to nowy prezydent musiał stawić czoła. Po uwikłaniu w dwie wojny po drugiej strony globu oraz na skutek pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, doszło w 2008 roku w Stanach Zjednoczonych do wybuchu głębokiego kryzysu gospodarczego. Ponadto unilateralna i oportunistyczna polityka zagraniczna Busha stała w sprzeczności z zasadami stosunków międzynarodowych, co skutkowało głębokimi podziałami wewnątrz Sojuszu Północnoatlantyckiego. Na nowe otwarcie w stosunkach dwustronnych czekały Niemcy, Francja i Rosja, jednoznacznie sprzeciwiające się poczynaniom administracji Busha juniora.

Ogłoszenie przez Obamę powrotu do multilateralizmu oraz woli odnowy relacji USA z ich sojusznikami i parterami<sup>27</sup> mogło napawać niepokojem Warszawę. Większa uwaga poświęcana państwom, z którymi administracja Busha nie miała najlepszych relacji, była równoznaczna ze zmniejszeniem uwagi dla państw, którym poświęcała tę poprzednia administracja, oraz całkowitym zignorowaniem przy tym zainwestowanego przez nią kapitału politycznego, militarnego i ekonomicznego.

Wygenerowana została swoista nieufność, która została spotęgowana przez szereg wydarzeń w pierwszym roku prezydentury Obamy. Pasywność amerykańskiej administracji w sprawie tarczy sprowokowała list otwarty do prezydenta USA podpisany przez szereg intelektualistów i polityków z Europy Środkowej i Wschodniej<sup>28</sup>. Administracja Obamy nie ustosunkowała się oficjalnie do zawartych w nim argumentów, a następne zignorowała obchody 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej. Szczególnie negatywny wydźwięk miało jednak ogłoszenie 17 września 2009 roku rezygnacji administracji Obamy z budowy tarczy antyrakietowej w kształcie przyjętym przez Polskę i Stany Zjednoczone rok wcześniej. Rozczarowanie Warszawy zostało spotęgowane przez charakter i jakość relacji z nową administracją, lecz w tym konkretnym przypadku przez jawny pokaz ignorancji i braku wrażliwości nowej administracji dla historii bliskiego sojusznika.

W kwestii samej tarczy antyrakietowej administracja Obamy odstąpiła od budowy baz w Czechach i Polsce na rzecz koncepcji oparcia systemu na rakietach SM-3 rozlokowanych na wodach wokół Europy Południowo-Wschodniej

<sup>26</sup> B. WIŚNIEWSKI: *op. cit.* s. 90.

<sup>27</sup> M. MADEJ: Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 51-52.

<sup>28</sup> *List otwarty do prezydenta USA: Zostań z nami, Ameryko.* „Gazeta Wyborcza”, 18-19.07.2009.

i Turcji. Polsce zaproponowano udział w rozbudowie systemu, który to jednak mógł nastąpić dopiero około 2015 roku w miarę rozwoju technologii SM-3<sup>29</sup>.

Wobec zasadniczej zmiany jakości w stosunkach dwustronnych i swoistej izolacji, Polska musiała znaleźć nowe płaszczyzny współpracy, które pozwoliłyby zminimalizować konsekwencje niekorzystnego rozwoju wydarzeń. Jak zaznaczył minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, okres 2009-2010 był czasem straconym dla stosunków polsko-amerykańskich<sup>30</sup>. Koncepcja polskiego rządu opierała się na trzech filarach: zmniejszeniu wagi kwestii tarczy antyrakietowej w stosunkach dwustronnych; dążeniu do wznowienia współpracy z USA w ramach rozpoczętego w 2004 roku, a zawieszonego z powodu rozpoczęcia negocjacji w sprawie tarczy, Dialogu Strategicznego; promowaniu Partnerstwa Wschodniego, którego potencjał mógł zostać wzmocniony przez udział Stanów Zjednoczonych w konkretnych projektach<sup>31</sup>.

Dla prezydenta Obamy i jego administracji kwestia tarczy antyrakietowej była nie do przyjęcia nie tylko z powodu konfrontacji politycznej na poziomie krajowym czy też technicznej irracjonalności, lecz również z powodu odmiennej listy priorytetów nowej administracji w polityce zagranicznej, a w szczególności wobec Rosji. Zainaugurowanie polityki „resetu” przez sekretarz stanu Hillary Clinton w marcu 2009 roku wymagało stosownych gestów dobrej woli, które miały wykraczać poza polityczną retorykę oraz wzbudzić wolę Moskwy do współpracy<sup>32</sup>. Kwestia porzucenia planów amerykańskich instalacji przeciwrakietowych w Polsce i Czechach była niewielką ofiarą na ołtarzu amerykańsko-rosyjskiej współpracy. Celem jednak było podpisanie nowego traktatu o redukcji broni strategicznych (nowy START), który Stanom Zjednoczonym udało się podpisać 8 kwietnia 2010 roku.

Kolejnym wyraźnym dowodem na obniżenie pozycji Polski w relacjach z USA było świadome omijanie tej części Europy w pierwszych dwóch latach prezydentury Obamy<sup>33</sup>. Odwiedził on Polskę dopiero podczas swojego ósmego pobytu w Europie w maju 2011 roku. Długo oczekiwana wizyta była skutkiem nie tylko polepszającego się klimatu w stosunkach dwustronnych i wzrostu zaufania, lecz przede wszystkim zmian koniunktury na arenie międzynarodowej na niekorzyść Waszyngtonu. W pierwszych latach administracja Obamy porzuciła kwestię wartości w amerykańskiej polityce zagranicznej (w szczególności wątki praw człowieka i demokratyzacji), gdyż były one sprzeczne z nowo wyznaczonymi priorytetami. Zakładały one nie tylko poprawę

<sup>29</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 84.

<sup>30</sup> *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2010 r., przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego na posiedzeniu Sejmu 8 kwietnia 2010 r.* „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 11.

<sup>31</sup> B. WIŚNIEWSKI: *op. cit.* s. 80-81.

<sup>32</sup> Taką ocenę kwestii tarczy antyrakietowej prezentują M.S. INDYK, K.G. LIEBERTHAL i M.E. O'HANLON: *Zmieniając Amerykę, Polityka Zagraniczna Obamy*. Warszawa 2013, s. 235.

<sup>33</sup> Jedynymi wizytami Obamy w Europie Środkowej były szczyt Partnerstwa Wschodniego w Pradze podczas czeskiego przewodnictwa w UE w 2009 r. oraz rok później w tym samym mieście przy okazji podpisania traktatu New Start z Rosją.

wizerunku Stanów Zjednoczonych, lecz także opanowanie kryzysu gospodarczego oraz uregulowanie kwestii traktatowych dotyczących broni strategicznej w obliczu wygaśnięcia START I. Dla zrealizowania tych celów współpraca z Pekinem i Moskwą była niezbędna. Dopiero wraz z doświadczeniem pierwszych dwóch lat administracja Obamy zrozumiała, że rezygnacja z podstawowych zasad amerykańskiej polityki zagranicznej nie przyczynia się do zbliżenia z głównymi partnerami, a jedynie ustępuje miejsca, które zarówno Pekin, jak i Moskwa natychmiast zajęły. Dopiero w drugiej połowie swojej pierwszej kadencji prezydent Obama zaczął sięgać po te wartości w amerykańskiej polityce zagranicznej, które stanowią o jej wyjątkowości. Właśnie wtedy polskie argumenty dotyczące polityki „otwartych drzwi” w NATO czy demokratyzacji Europy Wschodniej oraz promocja polskiego *know-how* w dziedzinie transformacji ponownie znalazły zrozumienie w Waszyngtonie.

Próbując obniżyć poziom negatywnych doświadczeń w relacjach dwustronnych, już w październiku 2009 roku do Warszawy przybył wiceprezydent USA, Joe Biden, a amerykańska dyplomacja USA szukała alternatywnych posunięć, które mogłyby zaspokoić żądanie amerykańskiej obecności militarnej w Polsce. Jednym z pomysłów było rotacyjne rozmieszczenie baterii *Patriot*, które następnie stacjonowały w Polsce do 2012 roku<sup>34</sup>. Ich rozmieszczenie stało się możliwe dopiero po podpisaniu *SOFA* w grudniu 2009 roku. Podczas wizyty prezydenta Komorowskiego w Stanach Zjednoczonych pod koniec 2010 roku, uzgodniono zastąpienie baterii *Patriot* rotacyjną obecnością amerykańskich samolotów F-16 w którejś z polskich baz lotniczych, co stanowiło jedną z opcji „strategicznego upewnienia” (*strategic reassurance*)<sup>35</sup>. Zgodnie z podpisaną w tej sprawie umową w 2011 roku od 2013 roku w Łasku stacjonowały po dwa myśliwce i dwa samoloty transportowe wraz z pododdziałem obsługi technicznej. W marcu 2014 roku na skutek dramatycznych wydarzeń na wschodzie Ukrainy, zwiększono liczbę personelu do 300 osób oraz 12 samolotów F-16<sup>36</sup>. Amerykanie utrzymali jednak rotacyjną zasadę obecności, którą Bolesław Balcerowicz podsumował jako taktykę „jesteśmy w Polsce, a zarazem nie jesteśmy”<sup>37</sup>. Również w 2010 roku wznowiono polsko-amerykański Dialog Strategiczny<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> *Koniec programu Patriot w Polsce. Teraz polecą F-16*. RMF24, 18.10.2012, [www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-koniec-programu-patriot-w-polsce-teraz-poleca-f-16,nId,642770](http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-koniec-programu-patriot-w-polsce-teraz-poleca-f-16,nId,642770). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>35</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polska i Stany Zjednoczone – odzyskując stracony czas*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 110.

<sup>36</sup> P. BELKI, D.K. MIX, S. WOEHLER: *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*. Congressional Research Service, s. 4, [www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>37</sup> W. LORENC: *Samoloty zamiast patriotów?*. „Rzeczpospolita”, 13.6.2011, [www.rp.pl/artykul/673404.html](http://www.rp.pl/artykul/673404.html). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>38</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polska i Stany Zjednoczone – odzyskując stracony czas*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 114.

## Z Iraku do własnej tarczy?

Tarcza antyrakietowa była najbardziej symbolicznym i jednocześnie dyskusyjnym elementem polsko-amerykańskiej współpracy wojskowej. Jednocześnie Polska współpracowała blisko ze Stanami Zjednoczonymi w Iraku i Afganistanie. Ponadto sprawa offsetu związanego z zakupem samolotów F-16, wspólne ćwiczenia w ramach NATO, pomoc wojskowa czy też dostawy samolotów *Herkules* i rotacyjne stacjonowanie systemów baterii *Patriot* stanowią o kształcie polsko-amerykańskiej współpracy wojskowej.

Chociaż jedną z głównych obietnic przedwyborczych Donalda Tuska w 2007 roku było zakończenie polskiej obecności militarnej w Iraku, wygrana Platformy Obywatelskiej nie doprowadziła do zasadniczego pogorszenia współpracy wojskowej ze Stanami Zjednoczonymi. Proces wycofania polskiego kontyngentu w 2008 roku odbył się w sposób sprawny i przewidywalny, co świadczyło o dobrej współpracy z Amerykanami. Prawie jednocześnie Polska zgodziła się wzmocnić swoją obecność w Afganistanie, co wzbudziło podejrzenia nie tyle w związku z wycofaniem z Iraku, a z przetrzuceniem polskiego kontyngentu do Afganistanu. Z końcem października 2008 roku Polska przejęła odpowiedzialność za bezpieczeństwo prowincji Ghazni. Następnie, wraz z ogłoszeniem nowej strategii prezydenta Obamy w Afganistanie<sup>39</sup>, Polska zwiększyła swoją obecność militarną, która w 2010 roku wynosiła już 2600 żołnierzy<sup>40</sup>.

Polskiej obecności wojskowej w Afganistanie towarzyszył swoisty galimatias prawny. Polska była tam obecna już od pierwszej połowy 2002 roku, jednak jednostki te były pod dowództwem Stanów Zjednoczonych w ramach operacji wojskowej *Enduring Freedom*, natomiast pozostałe państwa natowskie rozmieszczały swoje kontyngenty w ramach operacji *International Security Assistance Forces* (ISAF). Jak zauważył R. Kuźniar, podleganie polskich oddziałów amerykańskiemu dowództwu przekładało się na konieczność współodpowiedzialności za sposób realizacji operacji *Enduring Freedom*, gdyż szereg ekspertów wyrażało wątpliwości odnośnie do nadmiernego użycia siły<sup>41</sup>. Drugim ważnym aspektem tej współpracy był fakt, że w odróżnieniu od Polski, większość natowskich kontyngentów narodowych posiadała ograniczenia dotyczące zaangażowania w działania wojenne<sup>42</sup>. Wreszcie, obecność polskich sił w obu realizowanych równolegle misjach prowadziła do rozproszenia działań i niewyraźnej obecności. Dlatego po 2007 roku polskie władze podjęły decyzje

<sup>39</sup> *A New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, [www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan](http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan), także B. GÓRKA-WINER: *Polska w operacji ISAF – mission (still) not accomplished*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 272-275.

<sup>40</sup> D. MICHAŁOWSKI: *Afganistan 10 lat później: polski udział w misji stabilizacyjnej*. Portal Spraw Zagranicznych, [www.psz.pl/tekst-40228/Afganistan-10-lat-pozniej-polski-udzial-w-misji-stabilizacyjnej](http://www.psz.pl/tekst-40228/Afganistan-10-lat-pozniej-polski-udzial-w-misji-stabilizacyjnej). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>41</sup> R. KUŹNIAR: *op. cit.* s. 335.

<sup>42</sup> B. GÓRKA-WINTER: *Polska w operacji ISAF – mission (still) not accomplished*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 281.

o zwiększeniu, konsolidacji i wzroście efektywności PKW przez skoncentrowanie polskich jednostek w jednej prowincji.

W listopadzie 2008 roku zmieniła się organizacja PKW w Afganistanie. Powstały Polskie Siły Zadaniowe (*Polish Task Force White Eagle*). Reorganizacja zmieniła kształt polskiej obecności w Afganistanie, która pośrednio miała zwiększyć również wpływ Polski na proces decyzyjny w Afganistanie, umocnić wiarygodność sojuszniczą Warszawy, jak również wzmocnić pozycję Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim<sup>43</sup>. Niezależnie od wewnętrznych sporów dotyczących sposobów użycia PKW w Afganistanie, należy uznać, że powyższe działania doprowadziły do upodmiotowienia polskiej obecności wojskowej, a wraz ze wzrostem odpowiedzialności, również możliwości oddziaływania na kontrolowaną prowincję. W lipcu 2012 roku rozpoczął się proces wycofywania sił do kraju. 5 maja 2014 roku polscy żołnierze zakończyli działania w prowincji Ghazni, a do końca misji ISAF pod koniec 2014 roku w Afganistanie będzie 500 żołnierzy stacjonujących w bazie Bagram. Po zakończeniu misji ISAF w Afganistanie pozostać ma jedynie wojskowa misja szkoleniowa, ale jej ustanowienie utrudnia przedłużający się kryzys polityczny po nierozstrzygniętych wyborach prezydenckich.

Ważnym elementem uzupełniającym polsko-amerykańskie działania wojskowe było wsparcie techniczne udzielane przez Amerykanów PKW w Afganistanie i wcześniej w Iraku. Wobec specyfiki prowadzenia wojny oraz nieodpowiedniego sprzętu, Amerykanie dozbrajali polski kontyngent w Afganistanie transporterami HMMWV (*High Mobility Multi-Purpose Wheeled Vehicle*) oraz użyczyli pojazdy MRAP (*Mine Resistant Ambush Protected*), a także zestawy inżynieryjno-saperskie, śmigłowce transportu medycznego, PKW otrzymał również wsparcie amerykańskich samolotów i śmigłowców bojowych<sup>44</sup>.

Ponadto od początku polskiego zaangażowania w amerykańskie operacje wojskowe stało się oczywiste, że Polska nie posiadała stosownych samolotów transportowych umożliwiających odpowiednie zabezpieczenie logistyczne operacji militarnych poza granicami kraju. W tym celu, jeszcze podczas wizyty prezydenta Kwaśniewskiego w 2004 roku<sup>45</sup>, Amerykanie zadeklarowali chęć przekazania Polsce pięciu używanych (wyprodukowanych w 1970 roku) samolotów transportowych C-130 *Hercules*, których koszt modernizacji miał zostać pokryty przez Stany Zjednoczone w ramach programu *Foreign Military Financing*. Ostatni z samolotów został przekazany Polsce prawie trzy lata po pierwotnym terminie w lipcu 2012 roku<sup>46</sup>. Na marginesie należy nadmienić, że ze

<sup>43</sup> M. MADEJ, T. TERLIKOWSKI: *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 51-53.

<sup>44</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 81, a także tenże: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 89.

<sup>45</sup> *Herkulesy dla Polski za pieniądze z USA*. Wprost.pl, 27.1.2004, [www.wprost.pl/ar/55535/Herkulesy-dla-Polski-za-pieniadze-z-USA/](http://www.wprost.pl/ar/55535/Herkulesy-dla-Polski-za-pieniadze-z-USA/). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>46</sup> *Polska ma już wszystkie sprezentowane Herculesy*, TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/polska-ma-juz-wszystkie-sprezentowane-herculesy,266620.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/polska-ma-juz-wszystkie-sprezentowane-herculesy,266620.html). Dostęp: 30.08.2014.



względem na opóźnienie dostawy samolotów transportowych, Stany Zjednoczone wypożyczyły Polsce dwa samoloty do czasu dostarczenia pierwszych maszyn.

Przedmiotem współpracy wojskowej była również kwestia modernizacji polskich sił zbrojnych. Na podstawie Deklaracji z 2008 roku ustalono, że cztery dwustronne zespoły dokonają analizy zagrożeń wojskowych wobec Polski, oszacują koszty niezbędnych przedsięwzięć modernizacyjnych, które zapobiegną tym zagrożeniom, usuną przeszkody w sprzedaży sprzętu wojskowego i transferu technologii chronionych, a także będą szukać nowatorskich rozwiązań finansowania modernizacji polskich sił zbrojnych<sup>47</sup>. Właśnie analiza jednego z tych zespołów we współpracy z RAND Corporation, stała się podstawą do rozważenia koncepcji rozmieszczenia jednej baterii rakiet *Patriot*, wraz z batalionem obsługi, o którym będzie jeszcze mowa niżej<sup>48</sup>.

Ważnym czynnikiem determinującym relacje polsko-amerykańskie była umowa offsetowa podpisana wraz z rozstrzygnięciem przetargu na samoloty wielozadaniowe dla polskich sił powietrznych w 2002 roku. Zwycięzca przetargu, amerykańska firma Lockheed Martin, musiał zainwestować, dostarczyć technologii lub kupić w polskich firmach towary za 6028 mln USD w ciągu dziesięciu lat. Realizacja offsetu była przedmiotem ostrej krytyki i podejrzliwości w polskich mediach. Przygotowany przez NIK raport w 2009 roku stwierdził, że zaledwie 1/4 projektów zrealizowanych w pierwszym etapie umowy z LMC (do końca 2006 roku – SD), wypełniała w sposób kompleksowy cele offsetu<sup>49</sup>. Główne zarzuty pod adresem realizacji offsetu dotyczyły niekorzystnych umów zawieranych przez polskich offsetobiorców, nieprecyzyjnych zapisów, które pozwalały na szeroką interpretację realizacji zobowiązań offsetowych oraz, z tym związanych, przedsięwzięć inwestycyjnych, które balansowały na granicy polskiego prawa offsetowego. Przykład stanowiła chociażby inwestycja United Technologies Corporation (UTC) w PZL Rzeszów, które dzięki umowie pozyskały elastyczną linię kredytową, a także wprowadziły nowe technologie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły faktu, że UTC stał się właścicielem offsetobiorcy przed negocjacjami offsetowymi, co wskazywało, że realizacja tego przedsięwzięcia nastąpiłaby również poza offsetem<sup>50</sup>.

Chociaż do dzisiaj, ponad rok od zakończenia offsetu, nie został opracowany raport końcowy NIK, niezależnie od słabości w realizacji offsetu, a w szczególności niespełnionych nadziei na pozyskanie nowych technologii dla

<sup>47</sup> Więcej na ten temat patrz: P. GILLERT: *Polska armia pod lupą*. „Rzeczpospolita”, 14.5.2008, [www.rp.pl/artukul/133961.html](http://www.rp.pl/artukul/133961.html). Dostęp: 30.08.2014. Szczegółowo także B. WIŚNIEWSKI: *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 80.

<sup>48</sup> P. WRÓŃSKI: *Patrioty kontra astry. Najdroższy przetarg zbrojeniowy w historii Polski*. „Gazeta Wyborcza”, 1.7.2014, [www.wyborcza.pl/1,75478,16247375,Patrioty\\_kontra\\_astry\\_Najdrozszy\\_przetarg\\_zbrojeniowy.html#ixzz3D35ndiSz](http://www.wyborcza.pl/1,75478,16247375,Patrioty_kontra_astry_Najdrozszy_przetarg_zbrojeniowy.html#ixzz3D35ndiSz). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>49</sup> NIK: Offset nie został należycie wykonany. 25.8.2009. [www.mojeopinie.pl/nik\\_offset\\_nie\\_zostal\\_nalezycie\\_wykorzystany,3,1251147546](http://www.mojeopinie.pl/nik_offset_nie_zostal_nalezycie_wykorzystany,3,1251147546). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>50</sup> Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16. Najwyższa Izba Kontroli, KGP/41019/08, Warszawa lipiec 2009, s. 34, [www.nik.gov.pl/plik/id,75,vp,75.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,75,vp,75.pdf). Dostęp: 30.08.2014.

polskiego przemysłu<sup>51</sup>, należy wskazać na jego pozytywne aspekty. Offset postrzegano jako „skuteczny instrument polityki gospodarczej państwa, kompensujący wydatki ponoszone przez nasz kraj na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego wymiernymi korzyściami w kategoriach ekonomicznych, technologicznych i społecznych”<sup>52</sup>. Nawet jeżeli offset nie dokonał nadzwyczajnego skoku technologicznego, który przeniósł Polskę w inny wymiar rozwoju ekonomicznego, to niewątpliwie przyczynił się do utrwalenia amerykańskich inwestycji w Polsce. Tym samym doprowadził do polepszenia klimatu inwestycyjnego i zachęcił amerykańskie przedsiębiorstwa do inwestowania w gałęzie polskiego przemysłu samochodowego czy zbrojeniowego. Część przedsięwzięć okazała się na tyle skutecznie zarządzana, że nie tylko pozwoliła na utrzymanie i wzrost zatrudnienia, zwiększenie dochodów jednostkom samorządowym, ale również stanowi nowe oblicze polskich dokonań technologicznych, które przekładają się na budowę polskiej marki jakości. W wymiarze politycznym należy podkreślić, że wbrew krytycznym opiniom, realizacja offsetu nie stała się przedmiotem zadróżnień na linii Waszyngton-Warszawa. Ponadto zdobyte w trakcie realizacji pierwszego offsetu doświadczenia – jeśli zostaną dobrze wykorzystane – mogą stanowić punkt wyjścia dla podniesienia skuteczności i realizacji stawianych celów przy kolejnych przetargach uwzględniających offset, chociażby na helikoptery czy obronę przeciwlotniczą.

## Ukraina a polskie bezpieczeństwo

Bezprecedensowy kryzys na Ukrainie, który wybuchł w listopadzie 2013 roku po decyzji prezydenta Wiktora Janukowycza o niepodpisaniu porozumienia o stowarzyszeniu z Unią Europejską doprowadził do fundamentalnych zmian w kwestii europejskiego bezpieczeństwa. W odniesieniu do Ukrainy, a szerzej demokratyzacji na wschód od Polski, Warszawa i Waszyngton utrzymywały bliską współpracę. Jednak, jak już była mowa wyżej, po dojściu do władzy prezydenta Obamy, wobec konieczności stawienia czoła kryzysowi ekonomicznemu oraz polepszenia relacji z kluczowymi partnerami, sprawa promocji demokracji zeszła na dalszy plan. Po okresie ochłodzenia relacji i nieufności między USA a Polską, Warszawa chciała rozszerzyć zakres współpracy. Po latach 2009-2010, który B. Wiśniewski słusznie nazwał „straconym czasem”, Warszawa zaczęła akcentować (oprócz kwestii

---

<sup>51</sup> Raport NIK z 2009 r. wskazywał, że pozostałe projekty również przyniosły efekty, nie wiązały się one jednak z transferem nowoczesnych technologii, unowocześnianiem linii produkcyjnych czy przekazywaniem certyfikatów bądź licencji. Jak podaje „Rzeczpospolita”, ubolewać można, że nie udało się w pełni wykorzystać możliwości, jakie niesie offsetowa procedura wymuszania korzystnych inwestycji i zakupów w offsecie bezpośrednim, czyli przemyśle zbrojeniowym. NIK: *Offset nie został należycie wykonany*, [www.mojeopinie.pl/nik\\_offset\\_nie\\_zostal\\_nalezycie\\_wykorzystany,3,1251147546](http://www.mojeopinie.pl/nik_offset_nie_zostal_nalezycie_wykorzystany,3,1251147546). Dostęp: 30.08.2014. Także: Z. LENTOWICZ: *Koniec offsetowego eldorado*. „Rzeczpospolita”, 13.01.2013, [www.ekonomia.rp.pl/artukul/969489.html?p=2](http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/969489.html?p=2). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 5.

bezpieczeństwa w jego wielostronnym i bilateralnym charakterze) także współpracę w dziedzinie energetyki, oraz nowy/stary temat współpracy przy promocji demokracji<sup>53</sup>. Udział sekretarz stanu Hilary Clinton w jubileuszowym szczycie Wspólnoty Demokracji w Krakowie w lipcu 2010 roku oraz wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Polski i USA niejako odnawiały rolę promowania demokracji jako filaru stosunków dwustronnych. Waga tej współpracy stała się szczególnie istotna w kontekście polsko-amerykańskich relacji wojskowych. Chociaż problem ukraiński pozostaje poza obszarem analizy niniejszego opracowania, to nie sposób pominąć zmiany w środowisku bezpieczeństwa, które wymagały reakcji i uwzględnienia zarówno przez Warszawę, jak i Waszyngton.

Rosyjska aneksja Krymu oraz sterowany przez Moskwę konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie położyły kres strukturze bezpieczeństwa ukształtowanej po zimnej wojnie. Pogwałcenie podstawowych zasad stosunków międzynarodowych, a w szczególności integralności terytorialnej Ukrainy oraz prawa do samostanowienia, ujawniło potrzebę rewaluacji mechanizmów bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stało się to tym bardziej poważne, że scenariusz ukraiński może być z powodzeniem zrealizowany również na terytorium państw sojuszu, chociażby na Łotwie czy w Estonii. Co więcej konsensualny sposób podejmowania decyzji w Unii Europejskiej ujawnił jej łagodną, często spóźnioną i raczej nieadekwatną do zagrożeń, postawę. Ponadto kryzys ukraiński wymagał aktywnej roli polskiej polityki zagranicznej nie tylko ze względu na geograficzną bliskość, ale również doktrynalne założenia oparte na giedroyciowskim znaku równości między ukraińską niepodległością a polską wolnością.

Wobec dramatycznego rozwoju wydarzeń ponownie aktualności nabrało podstawowe wyzwanie dla polskiej polityki bezpieczeństwa, które zostało wyartykułowane przez ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego już w *Informacji na temat polityki zagranicznej RP* w 2008 roku. W kontekście prac nad nową koncepcją strategiczną NATO „Polska opowiadała się za potrzebą równowagi między misjami NATO a jego zdolnością do tradycyjnie rozumowanej zbiorowej obrony oraz lokalizacji w Polsce sojuszniczej infrastruktury”<sup>54</sup>. Sześć lat później, w odniesieniu do ukraińskiego kryzysu, Polska oczekiwała nie tylko prewencyjnego wsparcia politycznego ze strony sojuszników, ale również zmiany (niekorzystnego z perspektywy Warszawy) *status quo* związanego z brakiem równowagi między politycznym i militarnym rozszerzeniem NATO w Europie Środkowej.

Chociaż obecnie szczególną rolę odgrywa debata dotycząca rzekomych obietnic nierozszerzenia NATO na Wschód<sup>55</sup>, dla polskiej perspektywy

<sup>53</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polska i Stany Zjednoczone – odzyskując stracony czas*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 119.

<sup>54</sup> M. MADEJ, M. TERLIKOWSKI: *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 47.

<sup>55</sup> Za argumentem, że jest to jeden z mitów powstałych po zimnej wojnie opowiada się M. KRAMER: *The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia*. Washington Quarterly, April 2009, s. 39-61, [www.dialogueurope.org/uploads/File/resources/TWQ%20article%20on%20](http://www.dialogueurope.org/uploads/File/resources/TWQ%20article%20on%20)

bezpieczeństwa sprawa ta pozostaje drugorzędna wobec faktu, że NATO rzeczywiście nie spieszy się z rozbudową sojuszniczej infrastruktury na wschód od Odry. Przywoływany przy tej okazji argument zawarty w umowie założycielskiej o stosunkach wzajemnych Rosja-NATO z 1997 roku o zakazie rozbudowy sił konwencjonalnych w Europie Środkowej i Wschodniej<sup>56</sup>, stanowi wygodną wymówkę wobec zobowiązań sojuszniczych. Należy zgodzić się z Jamesem Rubinem, że obecna sytuacja międzynarodowa zdezaktualizowała postanowienia umowy, która jest jednocześnie dokumentem politycznym, a nie prawnym<sup>57</sup>. Przez inwazję na Krym i destabilizację wschodniej Ukrainy, Rosja nie tylko naruszyła podstawową zasadę nienaruszalności granic, lecz również zaczęła stanowić zagrożenie dla sojuszników Stanów Zjednoczonych<sup>58</sup>. Dlatego Stany Zjednoczone i NATO powinny uznać postanowienia z 1997 roku za nieważne oraz pozwolić planistom rozlokować nowe bazy, które służyłyby głównemu zadaniu sojuszu, mianowicie odstraszaniu i obronie<sup>59</sup>. Tym bardziej, że NATO praktycznie nie zareagowało na jednostronne wyjście Rosji z traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych (CFE) w 2007 roku, stanowiący istotny filar porozumienia z 1997 roku<sup>60</sup>. Jest to sprawa tym bardziej istotna, że obecnie znani przedstawiciele szkoły realizmu w stosunkach międzynarodowych zaczynają wskazywać właśnie rozszerzenie Sojuszu Północnoatlantyckiego wśród głównych przyczyn obecnego ukraińskiego dramatu<sup>61</sup>.

Polskie wysiłki na rzecz stałej amerykańskiej obecności wojskowej napotykają na poważny opór. Swoistym paradoksem jest fakt, że to Polska domaga się obcej, nawet jeśli sojuszniczej, obecności wojskowej, lecz brakuje chętnych do spełnienia tej prośby. Rosja pozostaje kluczowym graczem determinującym swoje najbliższe otoczenie, a państwa Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych roztropnie balansują między łączącymi je wartościami liberalnymi a obowiązkiem gwarantowania codziennego dobrobytu swoim obywatelom najmniejszym możliwym kosztem.

Kryzys ukraiński zakończył okres „chłodnej neutralności” między Rosją a NATO. Nastąpił również kres „europejskiego odprężenia” charakteryzującego się świadomym zmniejszaniem wydatków na obronność. Jednocześnie zarysowały się niebezpieczne pęknięcia wśród państw sojuszniczych dotyczące

Germany%20and%20NATO.pdf. Dostęp: 30.08.2014. Także M.E. SAROTTE: *A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion*, "Foreign Affairs", September/October 2014, s. 90-98.

<sup>56</sup> Zob. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation*, 27.05.1997, s. 14, [www.nato-russia-council.info/media/59451/1997\\_nato\\_russia\\_founding\\_act.pdf](http://www.nato-russia-council.info/media/59451/1997_nato_russia_founding_act.pdf). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>57</sup> M. KARNITCHNIG: *Pact with Russia Keeps NATO Bases at a Distance, But Should It?* "Wall Street Journal", 3.09.2014, [www.blogs.wsj.com/brussels/2014/09/03/qa-1997s-nato-russia-founding-act/](http://www.blogs.wsj.com/brussels/2014/09/03/qa-1997s-nato-russia-founding-act/). Dostępny: 30.08.2014.

<sup>58</sup> J.P. RUBIN: *Reassuring Eastern Europe*, "New York Times", 11.06.2014, [www.nytimes.com/2014/06/12/opinion/reassuring-eastern-europe.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/06/12/opinion/reassuring-eastern-europe.html?_r=0). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Na marginesie należy przypomnieć, że oficjalnym powodem decyzji Moskwy o wycofaniu się z CFE były prace nad rozmieszczeniem elementów tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach.

<sup>61</sup> Zobacz na przykład J.J. MEARSHEIMER: *Why the Ukrainian Crisis Is the West's Fault, The Liberal Delusions That Provoked Putin*, "Foreign Affairs", Sep/Oct 2014, s. 77-90.

interpretacji biegu wydarzeń na Ukrainie. Wobec ujawnionej unijnej słabości, nadzieje Warszawy ponownie zostały skierowane ku Stanom Zjednoczonym oraz NATO.

Wraz z obaleniem Janukowycza i dalszą eskalacją napięcia na Ukrainie, Sojusz Północnoatlantycki zwiększył liczbę symbolicznych gestów wyrażających dezaprobatę dla rosyjskiej polityki. Doszło do intensyfikacji ćwiczeń na wschodniej flance sojuszu, w tym w Polsce. Należy zauważyć, że praktycznie od rosyjsko-białoruskich ćwiczeń wojskowych Zapad w 2009 roku mamy do czynienia z powrotem ich propagandowej symboliki z okresu zimnej wojny, gdy ćwiczenia wojskowe były zbrojnym wyrazem stanowisk politycznych adwersarzy. Wyraźne zwiększenie liczby ćwiczeń na wschodnich rubieżach NATO wraz z eksponowaniem zaplanowanych jeszcze przed wybuchem konfliktu na Ukrainie, stanowi obecnie podstawowy, lecz tylko symboliczny gest ze strony Sojuszu Północnoatlantyckiego. Od marca zaczęły nad Polską krążyć samoloty AWACS. Stanowcze wypowiedzi Sekretarza Generalnego NATO, Andersa Fogh Rasmussena, wobec Rosji wskazywały jednocześnie, że kluczowe decyzje w sprawie reakcji Sojuszu na wydarzenia za wschodnią granicą sojuszu zapadną na szczycie NATO w walijskim Newport.

Wobec niekorzystnego rozwoju wydarzeń w najbliższym otoczeniu międzynarodowym, Polska zaczęła domagać się nie tylko potwierdzenia sojuszniczych zobowiązań ochrony państw członkowskich, ale także wzmocnienia wschodniej flanki NATO przez stałą obecność wojskową Sojuszu. Warszawa wyrażała chęć rozmieszczenia dwóch brygad NATO (około 10000 żołnierzy) na terytorium Polski jako gwarancji swojego bezpieczeństwa<sup>62</sup>.

W trakcie wizyty prezydenta USA w Polsce z okazji obchodów dwudziestopięciolecia wolności B. Obama poinformował, że zwrócił się z prośbą o przyznanie 1 miliarda dolarów na wsparcie europejskich sojuszników w ramach *European Reassurance Initiative*. Przyznane środki miałyby służyć zwiększeniu liczby ćwiczeń i szkoleń oraz rotacyjnej obecności amerykańskich wojsk na terytorium najmłodszych członków sojuszu, relokacji sprzętu i poprawie infrastruktury NATO, wzmocnieniu obecności Sojuszu na Morzu Czarnym i Bałtyckim, oraz wzmocnieniu partnerstwa z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą<sup>63</sup>. Praktycznym wymiarem tych postanowień było uruchomienie przez Stany Zjednoczone operacji *Atlantic Resolve*, w ramach której zaplanowano między innymi szkolenia amerykańskich pododdziałów na polskich poligonach do końca 2015 roku<sup>64</sup>. Wówczas, dość enigmatycznie, Biały Dom

<sup>62</sup> Sikorski: *Dwie brygady NATO w Polsce i byłbym szczęśliwy*, TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wideo/z-anteny/sikorski-dwie-brygady-nato-w-polsce-i-bylbym-szczesliwy,1270594.html?playlist\\_id=17637](http://www.tvn24.pl/wideo/z-anteny/sikorski-dwie-brygady-nato-w-polsce-i-bylbym-szczesliwy,1270594.html?playlist_id=17637). Dostęp: 30.08.2014. Także P. BELKIN, D.K. MIX, S. WOEHRLE: *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*, Congressional Research Service, s.4, [www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>63</sup> FACT SHEET: *European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, 3.6.2014, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>64</sup> *Polsko-Amerykańska operacja "Atlantic Resolve"*, Defence24, [www.defence24.pl/news\\_polsko-amerykanska-operacja-atlantic-resolve](http://www.defence24.pl/news_polsko-amerykanska-operacja-atlantic-resolve). Dostęp: 30.08.2014.

zakomunikował, że w obliczu nowych wyzwań dla europejskiego bezpieczeństwa Stany Zjednoczone rozważają przegląd stanu liczebnego swojej obecności wojskowej w Europie, jednak działania te nie będą kosztem procesu zwiększenia amerykańskiej obecności wojskowej na Dalekim Wschodzie. Jednocześnie wspomniana operacja *Atlantic Resolve* zakłada przeciwieństwo zwiększenia liczebności amerykańskich jednostek<sup>65</sup>.

Do inicjatywy Obamy należy podchodzić z ostrożnością po pierwsze dlatego, że spora część zawartych w niej działań została niejako do niej wciągnięta i byłaby realizowana również poza nią. Po drugie dlatego, że jej finansowanie ma zostać włączone do potrzeb Departamentu Obrony na rok 2015, co wcale nie oznacza, że w ramach negocjacji budżetowych w Stanach Zjednoczonych nie dojdzie do cięć we wnioskowanej kwocie. Po trzecie dlatego, że w samych Stanach Zjednoczonych finansowanie obronności Europy nie jest przedmiotem ogólnej aprobaty<sup>66</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje analiza *Congressional Research Service*, w której autorzy zwracają uwagę na spójność amerykańskiej decyzji o wycofaniu dwóch brygad bojowych z Europy oraz wezwań Stanów Zjednoczonych do przejęcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo swoich europejskich partnerów<sup>67</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, amerykańskie propozycje i przyszłe działania nie doprowadzą do zasadniczych zmian w strukturze polskiego bezpieczeństwa.

Trwająca konfrontacja militarna na Ukrainie zdominowała również agendę szczytu NATO w Walii. Przed szczytem prezydent Bronisław Komorowski wyartykułował polskie oczekiwania, które uwzględniały potrzebę ciągłej obecności sił sojuszu na terytorium Polski oraz wysuniętą obecność dowództw. Niezbędnym krokiem dla wzmocnienia bezpieczeństwa wydaje się konieczność rozbudowy infrastruktury logistycznej (składy amunicji, paliwa, sprzętu itd.) dla sił wzmocnienia, jak również podwyższenie gotowości sił odpowiedzi NATO<sup>68</sup>. Praktycznie już przed szczytem dały się zauważyć dwa scenariusze akceptowalne dla polskich władz, dotyczące sojuszniczej obecności w Polsce. Pierwszy zakładał rozmieszczenie stałych baz NATO na terytorium Polski. Natomiast drugi składa się z dwóch komponentów, mianowicie rozbudowy infrastruktury NATO oraz przygotowania stosownych sił gotowych do szybkiego reagowania. Dla polskich władz preferowany był pierwszy z nich. Jednak, jak to wyartykułował wiceminister obrony Maciej Jańkowski, nadrzędnym celem było „lepsze przygotowanie na sytuacje kryzysowe, czy mówiąc inaczej na

<sup>65</sup> D. WASSERBLY: *Operation 'Atlantic Resolve' takes shape as US seeks to reassure European allies*, HIS Janes 360, 30.6.2014, [www.janes.com/article/40176/operation-atlantic-resolve-takes-shape-as-us-seeks-to-reassure-european-allies](http://www.janes.com/article/40176/operation-atlantic-resolve-takes-shape-as-us-seeks-to-reassure-european-allies). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>66</sup> Zobacz komentarz chociażby Z. KECK: *Europe Needs to Get Serious about Its Defense*, The National Interest, 24.6.2014, [www.nationalinterest.org/feature/europe-needs-get-serious-about-its-defense-10728](http://www.nationalinterest.org/feature/europe-needs-get-serious-about-its-defense-10728). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>67</sup> P. BELKIN, D.K. MIX, S. WOEHLER: *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*, Congressional Research Service s. 21 [www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>68</sup> „Wojna u bram, NATO nie może udawać, że tak nie jest”. Czego Polska oczekuje w Newport, TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wojna-u-bram-nato-nie-moze-udawac-ze-tak-nie-jest-czego-polska-oczekuje-w-newport,464855.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wojna-u-bram-nato-nie-moze-udawac-ze-tak-nie-jest-czego-polska-oczekuje-w-newport,464855.html). Dostęp: 30.08.2014.

bezpośrednią agresję skierowaną przeciw członkom Sojuszu tak, żeby nawet kraje które znajdują się w bardzo trudnym z punktu widzenia geostrategicznego położeniu, jak Litwa, Łotwa czy Estonia, mogły czuć się bezpiecznie”<sup>69</sup>.

Konsensualny sposób podejmowania decyzji podczas szczytu doprowadził do zaakceptowania drugiej ze wspomnianych koncepcji. W odpowiedzi na wydarzenia na Ukrainie i na Bliskim Wschodzie przyjęto Plan Działań na rzecz Gotowości (*Readiness Action Plan*). W ramach natowskich Sił Szybkiego Reagowania (*NATO Responce Force*) postanowiono utworzyć siły „szpicy”, które mogą być rozmieszczone w bardzo krótkim czasie i mogą liczyć kilka tysięcy żołnierzy. Pozostaje jednak kwestia rozbudowania potrzebnej infrastruktury, a (jak zasygnalizował Sekretarz Generalny NATO) chęć jej posiadania zgłosiły już Polska, Rumunia i kraje bałtyckie<sup>70</sup>. Zapowiedziano również m.in. zwiększenie stanu liczebnego oraz podwyższenie gotowości i zdolności dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie. Wzmocniona zostanie też jego rola jako „centrum współpracy regionalnej”. Przyjęto także inicjatywę „państw ramowych” NATO, zakładającą rozbudowę konkretnych zdolności krajów Sojuszu Północnoatlantyckiego wokół największych krajów członkowskich. Co dla Polski szczególnie istotne, państwem ramowym odpowiedzialnym między innymi za obronę przeciwrakietową, wsparcie logistyczne, czy ochronę przed bronią masowego rażenia będą Niemcy<sup>71</sup>.

A.F. Rasmussen podkreślił ponadto, że ciągła obecność i działalność w powietrzu, na ziemi i na morzu we wschodniej części Sojuszu będzie realizowana w oparciu o siły rotacyjne. Rasmussen zapowiedział też lepszą współpracę wywiadowczą w ramach NATO, uaktualnienie planów obronnych oraz częstsze ćwiczenia. Dla Polski, doświadczonej przez ataki hakerskie ze strony Federacji Rosyjskiej, ważnym elementem było zobowiązanie, że zbiorowa obrona w Sojuszu obejmuje też ataki na systemy cybernetyczne. Kraje członkowskie uzgodniły także zwiększenie wydatków na obronność do 2% PKB.

Chociaż jest za wcześnie, aby oceniać decyzje walijskiego szczytu NATO, można pokusić się o kilka uwag dotyczących stosunków polsko-amerykańskich. Otóż szczyt w Walii, wbrew hurraoptymizmowi części polskich elit i swoistej politycznej pokory prezydenta nie dokonał fundamentalnych zmian na wschodniej flance Sojuszu. Zapowiedziana w czerwcu przez Obamę rotacyjna obecność została zaakcentowana również przez NATO, co w praktyce oznacza pozostanie Sojuszu przy milczącej akceptacji porozumienia z Rosją o nierozmieszczaniu sił w Europie Środkowej. Również zwiększenie stanu liczebnego Korpusu w Szczecinie nie zmienia w żaden sposób uwarunkowań

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Wales Summit Declaration*, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm). Dostęp: 30.08.2014. Także: *Główne postanowienia szczytu NATO w Newport*. Interia.pl, [www.fakty.interia.pl/swiat/news-glowne-postanowienia-szczytu-nato-w-newport,nId,1496294](http://www.fakty.interia.pl/swiat/news-glowne-postanowienia-szczytu-nato-w-newport,nId,1496294). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>71</sup> J. PAWŁOWSKI: „Szpica” nie wystarczy. Jak NATO może powstrzymać Rosję? *Defence24*, [www.defence24.pl/analiza\\_szpica-nie-wystarczy-jak-nato-moze-powstrzymac-rosje](http://www.defence24.pl/analiza_szpica-nie-wystarczy-jak-nato-moze-powstrzymac-rosje). Dostęp: 30.08.2014.

taktycznych na terytorium Polski. Odroczenie decyzji o lokalizacji budowy infrastruktury dla „szpicy” będzie wymagało dalszej mobilizacji polskiej dyplomacji, a ponadto stwarza możliwość rezygnacji z tego przedsięwzięcia w przypadku wyciszenia kryzysu ukraińskiego. Zresztą samo utworzenie „szpicy” wymaga gotowości państw sojuszników do wyasygnowania konkretnych oddziałów, co po raz kolejny ujawni podział na „jastrzębie” i „gołębie” w ramach Paktu. Tym bardziej, że wstępna koncepcja budowy stosownej infrastruktury wyraźnie wskazuje na „antyrosyjski” charakter „szpicy”. Marcin Zaborowski uznaje za sukces szczytu fakt, iż wiele państw spojrzało na Moskwę polskimi i bałtyckimi oczami po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny<sup>72</sup>. Bardziej jednak trafne wydaje się jego określenie, „że pacjent (czyli NATO) nadal waha się nad sposobem kuracji w nadziei, że choroba sama minie”<sup>73</sup>.

Pogorszenie się międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa Polski, połowiczne spełnienie polskich postulatów dotyczących stałej obecności wojsk sojuszników, ale przede wszystkim niefortunny rozwój współpracy polsko-amerykańskiej w kwestii tarczy antyrakietowej, zmusiły Polskę do podjęcia wysiłków w celu dalszej modernizacji polskiej armii. Kolejnymi krokami związanymi z modernizacją polskich sił zbrojnych, które stwarzają nowe możliwości współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, są przetargi na 70 śmigłowców dla polskiej armii, utworzenie centrum bezpieczeństwa cybernetycznego, zakup łodzi podwodnych czy też realizacja programu polskiej tarczy antyrakietowej<sup>74</sup>.

Pomne doświadczeń związanych z realizacją offsetu na samoloty wielozadaniowe, polskie władze określają znacznie bardziej rozbudowane kryteria gwarantujące zdobycie nowych technologii oraz polonizację nowych systemów, co przełoży się nie tylko na obniżenie kosztów ich eksploatacji, ale również na unowocześnienie polskiego przemysłu zbrojeniowego. W przypadku śmigłowców jednym z warunków przyszłego przetargu jest to, aby maszyny były wyprodukowane w Polsce, co w dużym stopniu premiuje firmę Sikorsky, która w zakładach PZL w Mielcu produkuje helikoptery *Black Hawk* oraz Augusta Westland i jej PZL Świdnik. Jednak również firmy nieposiadające sił produkcyjnych w Polsce, jak EADS, kuszą strategiczną współpracą nie tylko w przemyśle lotniczym<sup>75</sup>.

W przypadku obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej w przetargu szacowanym na 25 mld PLN, jednym z podstawowych kryteriów jest możliwość

<sup>72</sup> M. Zaborowski: Rosja, nowy wróg Zachodu? „Gazeta Wyborcza”, [www.pism.pl/files/?id\\_plik=18137](http://www.pism.pl/files/?id_plik=18137). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Priorytety MON na 2014: zakończenie misji w Afganistanie i modernizacja*. WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Priorytety-MON-na-2014-zakonczenie-misji-w-Afganistanie-i-modernizacja,wid,16330147,wiadomosc.html?ticaid=1136fa&\\_tictsrn=3](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Priorytety-MON-na-2014-zakonczenie-misji-w-Afganistanie-i-modernizacja,wid,16330147,wiadomosc.html?ticaid=1136fa&_tictsrn=3). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>75</sup> Z. LENTOWICZ: *Sikorsky Aircraft oferuje polskim firmom przemysłową współpracę*. „Rzeczpospolita”, [www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1082401.html](http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1082401.html). Dostęp: 30.08.2014.



polonizacji systemu<sup>76</sup>. Jednocześnie MON wymaga, aby system był już na uzbrojeniu w innych armiach NATO, co zawęziło pole potencjalnych kandydatów do francuskiego konsorcjum Eurosam firm Thales oraz MBDA, producenta baterii *Aster 30*, oraz amerykańskiego Raytheon, producenta *Patriotów*<sup>77</sup>. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że w tej sprawie Polska ponownie staje przed dylematem: Europa lub Stany Zjednoczone.

## Konkluzje

Analizując stosunki polsko-amerykańskie na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, należy wskazać swoiste kamienie milowe, które determinowały kształt wzajemnych relacji. Do takich istotnych wydarzeń można zaliczyć dojście do władzy koalicji PiS-Samoobrona-LPR w 2005 roku oraz wygraną w wyborach prezydenckich Lecha Kaczyńskiego. Wtedy to amerykańska propozycja dołączenia do programu obrony przeciwrakietowej (*Ballistic Missile Defence*) z 2007 roku nadała nową dynamikę stosunkom dwustronnym. Kolejny kluczowy moment stanowiły wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych z 2008 roku, które doprowadziły do głębokiego przewartościowania amerykańskiej polityki zagranicznej i negatywnie wpłynęły na jakość relacji. Przez kolejne dwa lata stosunki dwustronne cechowała nieufność i pasywność, wynikające zarówno z odmiennych priorytetów, jak i zawiedzionych nadziei Warszawy związanych z tarczą antyrakietową. Jednakże zmiany, jakie nastąpiły na arenie międzynarodowej, a w szczególności fiasko polityki „resetu” w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, oraz konieczność stawienia czoła nowym wyzwaniom na Bliskim Wschodzie, na Ukrainie i Białorusi, spowodowały ponowne zbliżenie. Jednocześnie w owym okresie widoczne stały się oznaki porażki założeń koncepcyjnych polityki zagranicznej realizowanej przez B. Obamę względem Rosji i Chin, a także pogorszenie klimatu bezpieczeństwa w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Wraz z szukaniem nowych rozwiązań przez administrację Obamy, wzrosła ranga idei promowania polskich doświadczeń związanych z demokratyczną transformacją<sup>78</sup>.

W obliczu kryzysu ukraińskiego doszło do ponownego zażębenia interesów Waszyngtonu i Warszawy. Aneksja Krymu oraz wojna ukraińsko-rosyjska na wschodniej Ukrainie pozwoliły Polsce mocniej zaakcentować swoją pozycję w dyskusji na temat przyszłości NATO. Argument o konieczności odrodzenia wartości art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego* był podnoszony przez Warszawę już od 2005 roku. Jednak do czasu kryzysu ukraińskiego Waszyngton miał do niego ambiwalentny stosunek. Dla Stanów Zjednoczonych równie ważna

<sup>76</sup> Polska tarcza antyrakietowa: Czy jesteśmy na nią gotowi? WP.pl, [www.konflikty.wp.pl/kat,1020231,page,2,title,Polska-tarcza-antyrakietowa-Czy-jestesmy-na-nia-gotowi-finansowo-i-technologicznie,wid,16420855,wiadomosc.html](http://www.konflikty.wp.pl/kat,1020231,page,2,title,Polska-tarcza-antyrakietowa-Czy-jestesmy-na-nia-gotowi-finansowo-i-technologicznie,wid,16420855,wiadomosc.html). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>77</sup> P. WRÓŃSKI: *Patrioty contra Astry. Najdroższy przetarg zbrojeniowy w historii Polski*. „Gazeta Wyborcza”, [www.wyborcza.pl/1,75478,16247375,Patrioty\\_kontra\\_astry\\_Najdrozszy\\_przetarg\\_zbrojeniowy.html](http://www.wyborcza.pl/1,75478,16247375,Patrioty_kontra_astry_Najdrozszy_przetarg_zbrojeniowy.html). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>78</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polska i Stany Zjednoczone: odzyskując stracony czas*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 107-108.

była przyszłość NATO w kontekście obecności sojuszu poza granicami państw członkowskich. Innymi słowy na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat doszło do istotnych zwrotów w relacjach dwustronnych, które wywołały kontrakcje i wpłynęły na jakość wzajemnych stosunków.

Analizując okres do 2008 roku, R. Kuźniar określił polski proamerykanizm jako pochodną ideologicznego (eksponowanego przez pokąsną liczbę neokonserwatystów), oportunistycznego (niejako nawiązującego do doświadczeń z czasów Związku Radzieckiego), oraz infantylnego (przedstawiającego nieadekwatny oraz anachroniczny obraz amerykańskiej polityki zagranicznej rodem z zimnej wojny) podejścia<sup>79</sup>. Następnie R. Kuźniar, dołączając do grona decydentów kształtujących polską politykę zagraniczną, promował bardziej pragmatyczne podejście do relacji dwustronnych. Biorąc pod uwagę fakt, że po 2010 roku nie doszło do gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej względem USA, a jedynie stosowanych metod i podjęcia prób rozszerzenia dziedzin współpracy, okres od 2008 roku można określić mianem nieskutecznego pragmatyzmu, który również nie był w stanie osiągnąć głównego celu w relacjach z USA, mianowicie – zapewnienia stałej amerykańskiej obecności militarnej w Polsce.

W stosunkach z Waszyngtonem polska polityka zagraniczna nadal oparta jest na konkretnych oczekiwaniach, które w ostatecznym rozrachunku mają nie tylko zapewnić nam bezpieczeństwo, ale również wymusić na Waszyngtonie skupienie na Polsce uwagi, równej poświęcannej swoim najbliższym sojusznikom. Nasze argumenty są zrozumiałe. Brak demokracji w Rosji, przeplatany doświadczeniami historycznymi oraz głęboko zakorzenionym poczuciem krzywdy, wymagają stworzenia takich gwarancji bezpieczeństwa, które nawet przez regionalnego hegemoną (nawet jeśli upadającego) jak Rosja, musiałyby być wzięte pod uwagę. Dlatego polskie wysiłki ostatniego dziesięciolecia koncentrują się na uzyskaniu stałej obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Polski. Jednak, jak zauważa Romuald Szeremetiew, „relacje polsko-amerykańskie w dziedzinie bezpieczeństwa oparte są na razie na deklaracjach. Amerykanie wciąż uznają, że wystarczy tutaj opcja minimum, nasze bezpieczeństwo jest zaś gwarantowane obecnością Polski w NATO”<sup>80</sup>.

Doświadczenie pokazuje, że rozmaite taktyki zastosowane wobec Stanów Zjednoczonych nie przyniosły rezultatu. Ani, scharakteryzowane przez R. Kuźniara jako ideologiczne, podejście rządu Kaczyńskiego, który wierzył w naturalną zbieżność interesów między jego rządem a administracją G. W. Busha, ani rzekomy pragmatyzm rządu Tuska, nie były w stanie przełamać politycznych ustaleń zawartych między USA i Federacją Rosyjską w ramach aktu ustanawiającego Radę Rosja-NATO o nierozprzestrzenianiu instalacji wojskowych, stanowiącego swoiste „zielone światło” Kremla dla rozszerzania Sojuszu Północnoatlantyckiego o Europę Środkową.

<sup>79</sup> R. KUŹNIAR: *op. cit.* s. 332.

<sup>80</sup> R. WALEŃCIAK: *USA-Polska: Miłość bez wzajemności*. „Przegląd”, [www.przegladytygodnik.pl/pl/artykul/usa-polska-milosc-bez-wzajemnosci](http://www.przegladytygodnik.pl/pl/artykul/usa-polska-milosc-bez-wzajemnosci). Dostęp: 30.08.2014.

Co więcej – polska determinacja do pozyskania stałej amerykańskiej obecności w postaci tarczy antyrakietowej całkowicie zignorowała sygnały nadchodzącego głębokiego ideowego przewartościowania amerykańskiej polityki zagranicznej. Dlatego paradoksalnie nie ideologiczne, ale rzekomo „pragmatyczne” podejście polskich władz doprowadziło do okresu całkowitego załamania polsko-amerykańskich relacji w okresie 2009-2010. Zimny prysznic w postaci amerykańskiej obietnicy doproszenia Polski do udziału w nowej koncepcji tarczy antyrakietowej pod koniec drugiej dekady XXI wieku wzbudził obawy, że jest to raczej swoiste „zadośćuczynienie” za zerwaną umowę, niż poważne traktowanie bliskiego sojusznika. Towarzyszące temu propozycje rotacyjnej obecności najpierw baterii *Patriot*, a następnie dwóch amerykańskich myśliwców, można zakwalifikować jedynie jako gesty symboliczne. Nietrudno więc rozpoznać źródła powszechnego rozczarowania jakością stosunków polsko-amerykańskich, którego kulminacja nastąpiła również w tym okresie.

Tym bardziej należy docenić decyzję polskich władz o wycofaniu PKW z Iraku w 2008 roku, a następnie o konsolidacji PKW w Afganistanie, przez którą próbowano wzmocnić pozycję Polski zarówno wobec Stanów Zjednoczonych, jak i NATO. Na marginesie należy jednak przyznać, że dopóki polskie zaangażowanie międzynarodowe będzie uzależnione od jakiegokolwiek wsparcia militarnego Stanów Zjednoczonych, rola Polski będzie sprowadzać się do listka figowego przykrywającego amerykański unilateralizm (a dla obecnej administracji – multilateralizm).

Polska wyciąga wnioski, inwestując we własne bezpieczeństwo. Tym samym uwiarygodnia nie tylko swoje członkostwo w Sojuszu, lecz także zwiększa swoją pozycję przetargową z Waszyngtonem. Roztropność nakazuje rozważną analizę każdej akcji międzynarodowej NATO, którego liberalne wartości nie mają obecnie globalnej akceptacji. Chwalone przez polskich dowódców praktyczne doświadczenie zdobywane w misjach poza obszarem NATO, a także w ramach stacjonujących w Polsce rotacyjnie amerykańskich oddziałów, jest niewątpliwie potrzebne dla utrzymywania zdolności bojowej wojska i budowania więzi sojuszniczych<sup>81</sup>. Bardziej istotne wydaje się jednak nowoczesne i sprawne wojsko niepotrzebujące jałmużny rzędu 50 mld USD rocznie czy przestarzałych samolotów transportowych. Będzie ono znacznie bardziej pożądanym partnerem, niż byłaby husaria w cyberprzestrzeni.

Koniec polskiej obecności w Afganistanie otwiera nowe perspektywy budowania relacji dwustronnych. Przed polską dyplomacją stoją już nowe wezwania Amerykanów do udziału w koalicji przeciwko bojownikom Państwa Islamskiego w Iraku, a zapewne niebawem również i w Syrii<sup>82</sup>. Udział Polski w grupie dziesięciu państw zaproszonych do rozmów na ten temat jest wystarczającym dowodem, że Polska należy do grona najbardziej zaufanych i liczących się sojuszników. Nie ma jednak żadnych przeciwwskazań, aby Polska

<sup>81</sup> Zob. wywiad z Gen. Lechem Majewskim. „Polska The Times (Metropolia Warszawska)”, 14-17.08.2014, s. 10.

<sup>82</sup> Kerry wzywa 10 krajów do koalicji przeciw islamistom. Wśród nich jest Polska. „Gazeta Wyborcza”, [www.wyborcza.pl/1,75477,16593314,Kerry\\_wzywa\\_10\\_krajow\\_do\\_koalicji\\_przeciw\\_islamistom\\_.html#ixzz3DKiLA1Gb](http://www.wyborcza.pl/1,75477,16593314,Kerry_wzywa_10_krajow_do_koalicji_przeciw_islamistom_.html#ixzz3DKiLA1Gb). Dostęp: 30.08.2014.

zaczęła stosować taki sam symbolizm w relacjach dwustronnych, wspierając kolejne amerykańskie interwencje rotacyjnie i w liczbie równej amerykańskiej obecności wojskowej w Polsce do marca 2014 roku, a zaoszczędzone środki inwestować w dalsze unowocześnienie polskich sił zbrojnych.

Trwająca od prawie roku dramatyczna sytuacja na Ukrainie powinna wywołać refleksje wśród polskich decydentów na temat charakteru polsko-amerykańskich stosunków. W rzeczywistości ani wizyta B. Obamy, ani długo oczekiwany szczyt NATO w Newport, nie przyniosły jakościowych rozstrzygnięć, które wpłyną na zauważalne umocnienie polskiego bezpieczeństwa. Różnicą między rotacyjnością a stałymi bazami na terytorium Polski jest stopień tolerancji ze strony Federacji Rosyjskiej oraz chęć Waszyngtonu do konfrontacji z nią. Brak woli sojuszników do zajęcia bardziej asertywnej postawy wobec Rosji zmusza do głębszych przemyśleń. W najbliższym czasie Sojusz Północnoatlantycki nie spełni polskiego celu, jakim jest stała obecność jego sił na swoim terytorium. Dlatego obrany kierunek dynamicznej modernizacji polskiej armii jest słuszny, a przedstawiona przez prezydenta Komorowskiego wizja, że w przyszłości polski system antyrakietowy będzie częścią natowskiego<sup>83</sup>, jest optymistycznym prognozą idącym w sukurs z fundamentalnym założeniem NATO, że jego skuteczność jest sumą skuteczności wszystkich państw członkowskich.

Będąc produktem triumfu liberalizmu w stosunkach międzynarodowych, NATO posiada swoje ideowe ograniczenia. Gdyby Sojusz nie opierał się na liberalnej wizji stosunków międzynarodowych, Polska, ani żadne inne państwo Europy Środkowo-Wschodniej, nie stałoby się jego członkiem. Jednak, w obecnej konfiguracji międzynarodowej, słabością tego podejścia jest to, że preferuje współpracę przed konfrontacją. Polska wizja NATO jest swoistym marzeniem. Jeżeli polskim sukcesem szczytu NATO jest, cytowany już, fakt, że wielu członków spojrzało na Rosję polskimi oczami, to kolejnym logicznym krokiem powinno być dążenie do pozyskania wszystkich członków NATO do poparcia polskiej interpretacji ukraińskiego kryzysu. Niestety wydaje się, że Polsce marzy się NATO, którego nie ma. Zwartego, gotowego i jednomyślnie rozpoznającego najważniejsze zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa. Im prędzej od tego uciekniemy, tym będziemy bezpieczniejsi.

Sojusz Północnoatlantycki jest filarem polskiego bezpieczeństwa. Pasuje nasz kraj w gronie państw, które największe mocarstwo świata traktuje jako swoich najbliższych sojuszników. Stwarza to wyjątkowe możliwości współdziałania, które jednak nie są nieograniczone. W przypadku kryzysu ukraińskiego, wielu sojuszników wcale nie podziela polskiego punktu widzenia dotyczącego nadchodzącego rosyjskiego armagedonu. Dlatego, wskazując zwiększenie liczby wspólnych ćwiczeń, rotacyjność czy retorykę oburzenia, Sojusz sięga po środki, które odpowiadają raczej okresowi odprężenia w trakcie zimnej wojny, niż wyścigowi zbrojeń za prezydentury Ronalda Reagana. Takie gesty nie mają na celu skonfrontowania Rosji, a jedynie wyrażają dezaprobatę

<sup>83</sup> *Prezydent Komorowski dla Faktu: Musimy mieć mocną armię*. Fakt.pl, [www.fakt.pl/wywiad-z-prezydentem-bronislawem-komorowskim,artykuly,451275,1.html](http://www.fakt.pl/wywiad-z-prezydentem-bronislawem-komorowskim,artykuly,451275,1.html). Dostęp: 30.08.2014.

w nadziei na opamiętanie się rosyjskiego partnera. Ta liberalna, promowana przez Locke'a wiara w człowieka, gryzie się z polskim doświadczeniem. Lecz jest to cena, jaką płacimy za członkostwo w Sojuszu.

Aktualne pozostaje pytanie, dlaczego Stany Zjednoczone są niechętne wobec stałej obecności militarnej w Polsce? Gdyby kwestia dotyczyła jedynie ostatniego dziesięciolecia, można by argumentować, że jest to związane z koncepcją Obamy dotyczącą reorientacji amerykańskiej polityki zagranicznej w kierunku Pacyfiku. Jednak bardziej prawdopodobny wydaje się fakt, że Waszyngtonowi udało się stworzyć w Europie swoisty system bezpieczeństwa, który cechuje względna stabilność działająca już prawie ćwierć wieku. Dla Stanów Zjednoczonych Rosja (do jej upadku) pozostanie głównym partnerem oraz obiektem największej troski. Polskie dążenie do dodatkowych gwarancji naszego bezpieczeństwa jest niekompatybilne z rzeczywistością widzianą z Waszyngtonu. Dlatego nawet dzisiaj, gdy prezydent Putin złamał wystarczającą liczbę zasad i umów międzynarodowych, Stany Zjednoczone nadal nie widzą potrzeby głębokiego przemodelowania systemu. Ważniejsze, niż polskie obawy, pozostaje bezpieczeństwo (w tym nuklearne) w jego amerykańskim znaczeniu.

Katarzyna Czornik

## **Tarcza antyrakietowa jako jeden z gwarantów bezpieczeństwa Polski**

### **Wstęp**

Zagwarantowanie Polsce bezpieczeństwa poprzez rozmieszczenie na jej terytorium elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej od kilku lat stanowi jeden z zasadniczych dylematów i wyzwań w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RP. Kwestia ta wydaje się bowiem problematyczna z kilku co najmniej powodów: skuteczności samego projektu, relacji Polski ze Stanami Zjednoczonymi i uzależnienia w materii militarnej, pogorszenia – i tak mocno nadwyrężonych i trudnych – relacji z Federacją Rosyjską.

W niniejszym artykule Autorka postara się zatem odnieść do tych kwestii, jak również przybliżyć stanowisko Polski, Rosji i Stanów Zjednoczonych w kwestii rozmieszczenia na terytorium RP elementów tarczy antyrakietowej. Dokona również próby odpowiedzi na pytanie, czy zgoda Warszawy na gwarancje bezpieczeństwa czynione przez Waszyngton pod pozorem tarczy antyrakietowej faktycznie, z perspektywy RP, podnosi jego rzeczywisty poziom? Czy tarcza antyrakietowa wpływa zatem pozytywnie na relacje Polski z jej bliższym i dalszym otoczeniem międzynarodowym?

Czy zatem w perspektywie średnio- i długoterminowej korzyści płynące z powstania systemu obrony antyrakietowej na terytorium RP (należy zadać pytanie, czy Polska faktycznie jest narażona na ataki tego typu rakietami krótkiego i średniego zasięgu?) zrekompensują straty, jakie przyniesie pogorszenie i tak trudnych relacji z Rosją, zamknięcie wschodniego (a może nawet dalekowschodniego rynku) i koszty, które Polska będzie ponosić w związku z utrzymaniem i koniecznością modernizacji elementów tarczy?

### **Tarcza antyrakietowa – uwarunkowania koncepcyjne i technologiczne**

Projekt amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej – popularnie nazywany tarczą antyrakietową – szczególnie promowany był przez amerykańską republikańską administrację George’a W. Busha od 2006 roku. Rozmieszczenie systemu obrony przeciwrakietowej w Europie, zgodnie z koncepcjami kolejnych amerykańskich administracji, miało stanowić jedną z możliwych odpowiedzi na rosnące zagrożenia dla bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego, które wynikają przede wszystkim z dokonywanych prób, jak i obaw przed proliferacją broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia (raket balistycznych krótkiego – poniżej 1 tys. km, średniego – od 1 do 3 tys. km oraz dalekiego zasięgu – powyżej 3 tys. km, w tym międzykontynentalnych – powyżej 5,5 tys. km) zwłaszcza w regionie Bliskiego Wschodu. Zadaniem systemu obrony przeciwrakietowej jest zatem zwalczanie rakiet balistycznych w poszczególnych fazach lotu, a w zależności od ich zasięgu

wymagane jest zastosowanie równych rozwiązań technicznych. Dlatego też cały system skonstruowano w oparciu o trzy podsystemy: 1) wykrywania i naprowadzania (radary i satelity); 2) przechwytywania (rakiety przechwytyjące, laser); 3) dowodzenia i łączności. W całej konstrukcji szczególnie istotny wydaje się drugi podsystem mający na celu przechwytywanie rakiet. Stąd też jego podsystemy zostały rozmieszczone: 1) na lądzie – system przechwytywania w początkowej fazie lotu (KEI), system obrony w środkowej fazie lotu (GMD), bazy rakiet przechwytyjących, systemy obrony przeciwrakietowej teatru działań, czyli w końcowej fazie lotu (PAC-3, MEADS, THAAD); 2) na morzu – system *AEGIS*; 3) w powietrzu – laser na samolocie Boeing 747 (ABL)<sup>1</sup>.

W swojej pierwotnej wersji projekt tarczy antyrakietowej znacznie różnił się od zmodyfikowanej koncepcji tarczy antyrakietowej, którą przedstawił kolejny prezydent USA, wywodzący się z Partii Demokratycznej, Barack Obama. Obama, odchodząc od polityki ofensywnej oraz retoryki wojennej, jak i rezygnując z elementów tzw. doktryny Busha<sup>2</sup>, zmienił również założenia dotyczące szeroko pojmowanej obrony przeciwrakietowej. Wizję Baracka Obamy można określić jako tańszą alternatywę koncentrującą się na zagrożeniu rakietami bliskiego i średniego zasięgu, będącymi zwłaszcza w posiadaniu Islamskiej Republiki Iranu. Plan budowy baz w Polsce i w Czechach zastąpiła więc koncepcja oparcia systemu parasola obronnego na rakietach SM-3, które miały chronić przede wszystkim terytoria państw Europy Południowo-Wschodniej i Turcji<sup>3</sup>. Nowa polityka antyrakietowa miała sprawić, że obrona Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników w Europie byłaby doskonalsza, silniejsza, bardziej elastyczna i szybsza.

Sekretarz obrony USA Robert Gates, argumentując konieczność zmian koncepcyjno-technologicznych, stwierdzał zasadniczo, że USA nie zamierzają całkowicie zrezygnować z systemu obrony przeciwrakietowej w Europie. Sygnalizował jednocześnie, że zmiany w koncepcji dotyczącej obrony przeciwrakietowej wynikają z faktu, że w USA pewnemu przewartościowaniu uległy poglądy na temat postrzegania potencjalnego pola zagrożeń ze strony Islamskiej Republiki Iranu. Administracja USA skoncentrowała się tym samym na niebezpieczeństwach związanych z użyciem przez wrogi reżim rakiet krótkiego i średniego zasięgu, porzucając niejako obawy o możliwość wykorzystania przez te reżimy rakiet dalekiego zasięgu, w tym międzykontynentalnych<sup>4</sup>.

Zgodnie z ogłoszonymi we wrześniu 2009 roku koncepcyjnymi założeniami polityki bezpieczeństwa Białego Domu, nowa architektura obrony

<sup>1</sup> U.S. Missile Defense Programs at a Glance, June 2013, [www.armscontrol.org/factsheets/usmissiledefense](http://www.armscontrol.org/factsheets/usmissiledefense). Dostęp: 21.07.2014.

<sup>2</sup> W. SZYMBORSKI: *Doktryna Busha*. Bydgoszcz 2004, s. 119-123.

<sup>3</sup> T. BRINTON: *Pentagon Shifts to SM-3 For European Missile Defense*, 17 September 2009, [www.spacenews.com/policy/pentagon-shifts-sm-3-for-european-missile-defense.html](http://www.spacenews.com/policy/pentagon-shifts-sm-3-for-european-missile-defense.html). Dostęp: 13.07.2014.

<sup>4</sup> J. Mason, A. Entous: *U.S. replaces Bush plan for Europe missile shield*. Washington, Thu Sep 17, 2009, [www.reuters.com/article/2009/09/17/us-usa-shield-idUSLH51098820090917](http://www.reuters.com/article/2009/09/17/us-usa-shield-idUSLH51098820090917). Dostęp: 30.06.2014.

przeciwraкетowej w Europie miała powstać po realizacji czterech kolejnych faz. Pierwsza faza rozpoczęłaby się w 2011 roku. Miała polegać na rozmieszczaniu sprawdzonych już w testach pocisków przechwytyjących SM-3, głównie na okrętach wojennych wyposażonych w zaawansowane systemy radarowe *AEGIS* i stacjonujących między innymi we wschodniej części Morza Śródziemnego. Druga faza miała zostać zapoczątkowana w 2015 roku. Na tym etapie realizacji projektu zostałyby wprowadzona bardziej zaawansowana wersja SM-3, rozmieszczanych także na lądzie. Kolejno, w ramach trzeciego etapu, od 2018 roku miały być rozmieszczane większe wersje SM-3, wówczas będące dopiero w fazie rozwojowej. Większe SM-3 miały być zdolne do przechwytywania pocisków o większym zasięgu. Ostatecznie w 2020 roku rozpoczęłaby się ostatnia czwarta faza, którą zapoczątkowałoby pojawienie się wersji SM-3 Block IIB, która byłaby w stanie przechwytywać nawet potencjalne rakiety międzykontynentalne zdolne do rażenia terytorium USA. Tak zbudowana sieć nie wymagałaby potężnego, zaawansowanego radaru, jaki miał być zbudowany w Czechach. W miejsce tego radaru, w Turcji lub na Kaukazie<sup>5</sup>, miał stanąć radar o skromniejszych możliwościach, ale odpowiadający rzeczywistemu zapotrzebowaniu<sup>6</sup>.

Należy jednak dodać, iż projekt czterofazowego budowania systemu obrony przeciwraкетowej budził spore kontrowersje nawet w samych Stanach Zjednoczonych. Szczególnie wiele uwagi poświęcano dyskusjom nad zasadnością istnienia i wdrażania ostatniego, czwartego etapu. *Gros* przeciwników optowało bowiem za przesunięciem środków na inne cele i rezygnacją z rozmieszczania w Europie przeciwraкет SM-3 Block IIB. Implikacją takiego stanu rzeczy były kolejne zmiany wprowadzone do projektu powstania systemu obrony przeciwraкетowej w pierwszym kwartale 2013 roku.

Zgodnie zatem z modyfikacją zaprezentowaną przez sekretarza obrony USA Chucka Hagela 15 marca 2013 roku, rozwój architektury amerykańskiego systemu obrony przeciwraкетowej w Europie (EPAA) będzie następował nie w czterech, ale w trzech etapach<sup>7</sup>. Pierwszy z nich został już zrealizowany do końca 2011 roku. Polegał na: rozmieszczeniu na Morzu Śródziemnym okrętu

<sup>5</sup> Mimo iż nowa strategia USA przewidywała umieszczenie radaru X-band nawet na przylegającym do Rosji Kaukazie, była to bardzo korzystna zmiana z punktu widzenia Moskwy. Planowany wcześniej radar w Czechach miałby zdolność obserwowania wszystkich kierunków, a więc również terytorium rosyjskiego, mogąc wykrywać w bardzo wczesnej fazie wystrzelenia rosyjskie rakiety międzykontynentalne, dając tym samym USA kolosalną przewagę strategiczną. Natomiast radar X-band jest jednokierunkowy i gdyby został umieszczony na Kaukazie, spoglądałby tylko na południe, w kierunku Iranu; J. BORGER: *Missile shield had to go to save Barack Obama's foreign agenda*. 17 September 2009, [www.guardian.co.uk/world/2009/sep/17/barack-obama-missile-shield-decision](http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/17/barack-obama-missile-shield-decision). Dostęp: 31.05.2014.

<sup>6</sup> FACT SHEET ON U.S. MISSILE DEFENSE POLICY: A "Phased, Adaptive Approach" for Missile Defense in Europe. The White House, September 17, 2009, [www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-whitehouse02.htm](http://www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-whitehouse02.htm). Dostęp: 31.05.2014; *Do News Briefing with Secretary Gates and Gen. Cartwright from the Pentagon*. U.S. Department of Defense, September 17, 2009, <http://www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-dod01.htm>, 31.05.2014.

<sup>7</sup> D. N. HERSZENHORN, M. R. GORDON: *U.S. Cancels Part of Missile Defense That Russia Opposed*, March 16, 2013, [www.nytimes.com/2013/03/17/world/europe/with-eye-on-north-korea-us-cancels-missile-defense-russia-opposed.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/17/world/europe/with-eye-on-north-korea-us-cancels-missile-defense-russia-opposed.html?_r=0). Dostęp: 21.07.2014.



wyposażonego w system *AEGIS BMD* oraz w rakietę przechwytyjącą typu SM-3 IA zdolną do zwalczania ракет krótkiego i średniego zasięgu (do 3 tys. km) oraz dyslokacji mobilnego radaru pracującego w paśmie X - AN/TPY-2 na terytorium Turcji. Drugi etap – będący w fazie realizacji, gdyż jego zakończenie przewidziane jest do 2015 roku – skoncentrowany jest na rozmieszczeniu na terytorium Rumunii naziemnej wyrzutni ракет SM-3 typu IB zdolnej do zwalczania ракет krótkiego i średniego zasięgu (do 3 tys. km) oraz wyposażenie w ten system stacjonującego na Morzu Śródziemnym okrętu *AEGIS BMD*. Należy dodać, iż możliwości radaru AN/TPY-2 mają być poszerzone dzięki sieci dodatkowych sensorów. Ostatnia, trzecia faza, której implementację przewidziano do 2018 roku, ma z kolei polegać na rozmieszczeniu na obszarze Polski bazy z naziemną wyrzutnią ракет SM-3 typu IIA, zdolną do zwalczania ракет krótkiego, średniego oraz dalszego zasięgu (*IRBM* do 5,5 tys. km). Systemy *AEGIS BMD* i SM-3 w Rumunii mają również zostać do tego czasu zmodernizowane do wersji IIA. Rozmieszczenie systemu SM-3 w dwóch stałych bazach (w Polsce – w Redzikowie 4 km pod Słupskiem i Rumunii) oraz na pokładzie okrętów *AEGIS BMD* rozmieszczonych na Morzu Śródziemnym, jak również radaru pracującego w paśmie X oraz sieci sensorów, ma pozwolić na objęcie kontynentu europejskiego obroną przed rakietami krótkiego, średniego oraz dalszego zasięgu<sup>8</sup>. Warto dodać, iż rezygnacja z czwartej fazy była odczytywana przez znawców problematyki międzynarodowej jako gest poczyniony przez stronę amerykańską w kierunku Federacji Rosyjskiej, która właśnie do tego etapu budowy systemu obrony przeciwrakietowej zgłaszała najwięcej zastrzeżeń<sup>9</sup>.

Przybliżając techniczną stronę amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej należy również dodać, iż jak podaje *Missile Defense Advocacy Agency* – organizacja pozarządowa popierająca tarczę antyrakietową – od 2003 roku przeprowadzono kilkadziesiąt prób różnych jej elementów, z których tylko część zakończyła się powodzeniem<sup>10</sup>. Również na oficjalnej stronie *National Missile Agency*<sup>11</sup> można znaleźć informacje potwierdzające, że tarcza antyrakietowa nie jest w pełni przygotowana pod kątem technologicznym i nie stanowi stuprocentowej gwarancji zabezpieczenia Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników przed rakietami wystrzelonymi przez „państwa hultajskie”. Jednakże każda kolejna udana próba daje zwolennikom realizacji tego projektu argument potwierdzający słuszność jej powstania. Jak potwierdziły bowiem amerykańskie koła wojskowe, 22 czerwca 2014 roku USA przeprowadziły nad

<sup>8</sup> Architektura systemu obrony przeciwrakietowej USA w Europie, [www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwrakietowa/architektura/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwrakietowa/architektura/). Dostęp: 15.07.2014.

<sup>9</sup> K. PRZYBYŁA: *Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia*. „Bezpieczeństwo Narodowe” II – 2013, nr 26, s. 76-77.

<sup>10</sup> *U.S. Missile Defense Intercept Test Record. Ballistic Missile Defense Intercept Flight Test Record (as of September 18, 2013)*, Missile Defense Advocacy Agency, [www.missiledefenseadvocacy.org/web/page/1368/sectionid/557/pagelevel/2/interior.aspx](http://www.missiledefenseadvocacy.org/web/page/1368/sectionid/557/pagelevel/2/interior.aspx). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>11</sup> *Target Missile Intercepted Over the Pacific Ocean During Missile Defense Exercise*, 14-NEWS-0005, June 22, 2014, [www.mda.mil/news/14news0005.html](http://www.mda.mil/news/14news0005.html). Dostęp: 26.07.2014.

Oceanem Spokojnym pierwszą od 2008 roku zakończoną powodzeniem próbę naziemnego komponentu systemu obrony przeciwrakietowej *Ground-Based Midcourse Defense* (GMD), którego zadaniem jest zwalczanie wystrzelonych w kierunku USA lub ich sojuszników pocisków balistycznych w ich środkowej fazie lotu, podczas której rakietę przechwytyjąca zniszczyła swój cel. W trakcie testu rakietę przechwytyjącą dalekiego zasięgu wystartowała z bazy Vandenberg w Kalifornii, a cel wystrzelono z atolu Kwajalein w Republice Wysp Marshalla. Do przechwytu i zniszczenia celu symulującego raketę balistyczną średniego zasięgu doszło nad Pacyfikiem. Szef amerykańskiej Agencji Obrony Rakietowej, wiceadmirał James Syring stwierdził, iż był to bardzo ważny krok w wysiłkach Stanów Zjednoczonych na rzecz poprawy niezawodności systemu i zwiększenia zdolności obronnych kraju przed raketami balistycznymi. Jak podano w komunikacie Pentagonu, przeprowadzona próba o nazwie FTG-06b była już 81 testem amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej od 2001 roku. Na 81 przeprowadzonych testów 65 zakończonych zostało powodzeniem, czyli zdecydowanie powyżej 50%, co jednak wciąż nie gwarantuje pełnej skuteczności obrony przeciwrakietowej i powodzenia realizacji projektu w całości<sup>12</sup>.

### **Koncepcja tarczy antyrakietowej – perspektywa amerykańska a perspektywa rosyjska**

Analizując problematykę powstania tarczy antyrakietowej w Polsce, nie sposób pominąć pewną ewolucję stanowiska Stanów Zjednoczonych w tej materii oraz postawy, którą przyjęła Rosja, a która determinowała do pewnego stopnia decyzje Waszyngtonu w tej kwestii.

Prezydent USA Barack Obama niemal od początku swojego urzędowania zapewniał, że Stany Zjednoczone będą kontynuować współpracę z bliskimi przyjaciółmi i sojusznikami USA: Republiką Czeską i Polską. Jednakże 17 września 2009 roku ogłosił decyzję o modyfikacji architektury systemu bezpieczeństwa, zgodnie z którą amerykańska obrona przeciwrakietowa w Europie powinna przede wszystkim zapewniać ochronę europejskim sojusznikom oraz amerykańskim bazom wojskowym w regionie przed raketami krótkiego i średniego zasięgu, które mogą zostać wystrzelone z Bliskiego Wschodu<sup>13</sup>.

Należy przy tym wskazać przede wszystkim, iż decyzję z 17 września 2009 roku o modyfikacji stanowiska co do wizji tarczy antyrakietowej oraz miejsca, jakie przewidziano Polsce w jej realizacji i funkcjonowaniu, amerykańska administracja ogłosiła w dniu 70. rocznicy ataku ZSRR na Polskę, co stanowiło poważny afront ze strony Białego Domu i wpłynęło na czasowe

<sup>12</sup> „Wrogi pocisk trafiony”. Pierwszy od 2008 r. udany test tarczy USA. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/wrogi-pocisk-trafiony-pierwszy-od-2008-r-udany-test-tarczy-usa,442173.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/wrogi-pocisk-trafiony-pierwszy-od-2008-r-udany-test-tarczy-usa,442173.html). Dostęp: 14.07.2014.

<sup>13</sup> M.A. PIOTROWSKI: *Proliferacja, obrona antybalistyczna i odstraszanie nuklearne na Bliskim Wschodzie. Nowy wyścig zbrojeń czy stabilizacja regionu*. „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 3, s. 5-27.

ochłodzenie we wzajemnych relacjach<sup>14</sup>, a jednocześnie stało się *spiritus movens* ponownego wchodzenia relacji na linii Waszyngton-Moskwa na drogę bliskiej kooperacji w ramach strategicznego partnerstwa.

Zmodyfikowany system obrony przeciwrakietowej, zgodnie z zamysłem administracji Baracka Obamy, powinien rozwijać się fazowo, jak również być adaptowany do pojawiających się zagrożeń raketowych i dostępności nowych rozwiązań technologii. Koncepcja ta zyskała nazwę *The European Phased Adaptive Approach (EPAA)*. Amerykańska administracja ogłosiła, iż początkowo system miał być oparty na dostępnych elementach obrony przeciwrakietowej: systemach *Patriot*, *THAAD* oraz *SM-3*. USA zdecydowały również, że amerykańskie instalacje w Europie staną się elementem systemu obrony przeciwrakietowej NATO. *De facto* implikowało to rezygnację przez stronę amerykańską z rozmieszczenia na terytorium Polski rakiet przechwytyjących typu *Ground Based Interceptor* (GBI), których rozmieszczenie przewidziano w podpisanej wcześniej z Polską umowie<sup>15</sup>.

Spoglądając z perspektywy Waszyngtonu, należy jednak wskazać, iż USA deklarowały przy tym, że Polska będzie mogła uczestniczyć w tworzeniu systemu obrony przeciwrakietowej, ale na późniejszych jego etapach. Zdaniem Baracka Obamy, decyzja dotycząca zmiany polityki w kwestii tarczy antyrakietowej wynikała z holistycznej analizy sytuacji globalnej oraz całościowego przeglądu programu obrony przeciwrakietowej w Europie. Ówczesny sekretarz obrony USA Robert Gates oraz Kolegium Szefów Sztabów rekomendowali prezydentowi konieczność modyfikacji koncepcji tarczy antyrakietowej. W praktyce oznaczało to zastąpienie zaproponowanego przez administrację George'a W. Busha planu budowy elementów obrony przeciwrakietowej w Polsce (pociski przechwytyjące dalekiego zasięgu) i Czechach (radar) nowym podejściem wynikającym z co najmniej czterech wiodących determinant.

Po pierwsze, inaczej oceniono zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego ze strony Islamskiej Republiki Iranu. Uznano, że Iran w szybkim tempie udoskonalał rakiety krótkiego i średniego zasięgu. Zagrożenie ze strony potencjalnych rakiet międzykontynentalnych, dużo trudniejszych do skonstruowania i o wiele droższych, okazało się zatem bardziej odległe w czasie, niż wówczas przewidywano. Zdaniem amerykańskich agencji wywiadowczych, Teheran miał nie być w stanie wyprodukować takich rakiet do 2015–2020 roku (wcześniej podawano cezurę 2012–2015). Niemniej jednak raporty i analizy amerykańskich ekspertów potwierdzały, że w najbliższym czasie najbardziej narażeni na potencjalny atak raketowy ze strony Islamskiej Republiki Iranu

<sup>14</sup> „Decyzja Obamy w rocznicę 17 września? To gafa”. WP.pl, [www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Decyzja-Obamy-w-rocznicze-17-wrzesnia-To-gafa,wid,11509479,wiadomosc.html](http://www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Decyzja-Obamy-w-rocznicze-17-wrzesnia-To-gafa,wid,11509479,wiadomosc.html). Dostęp: 30.06.2014.

<sup>15</sup> *Polsko-amerykańskie negocjacje ws. obrony przeciwrakietowej*, [www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwrakietowa/negocjacje\\_obrona\\_sekcja/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwrakietowa/negocjacje_obrona_sekcja/). Dostęp: 11.07.2014.

byliby sojusznicy amerykańscy oraz personel amerykański przebywający na Bliskim Wschodzie i w Europie<sup>16</sup>.

Drugim istotnym czynnikiem, który determinował politykę bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w materii tarczy antyrakietowej było odmienne od administracji George'a W. Busha postrzeganie przez Biały Dom Federacji Rosyjskiej i jej roli na arenie międzynarodowej. Administracja Baracka Obamy postawiła sobie bowiem za cel dokonanie tak zwanego „nowego otwarcia” w stosunkach bilateralnych z Rosją. Jako że Moskwa od początku wyrażała zdecydowany sprzeciw wobec amerykańskiej koncepcji obrony przeciwrakietowej argumentując, że nie jest ona wymierzona w państwa hultajskie i wrogie reżimy, ale w Federację Rosyjską, należało złagodzić jej sprzeciw właśnie poprzez odejście od budzących wątpliwości i wywołujących kontrowersje elementów tarczy<sup>17</sup>. Ogłoszony przez ówczesną sekretarz stanu USA Hillary Clinton tak zwany „reset” we wzajemnych relacjach i ponowne ich ocieplenie było w dużym stopniu możliwe właśnie ze względu na modyfikacje dokonane w koncepcji obrony przeciwrakietowej<sup>18</sup>. W tym miejscu warto jedynie nadmienić, iż decyzje te (podejmowane bez jakichkolwiek konsultacji z Warszawą) niosły ze sobą poważne implikacje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP.

Po trzecie, faktem było, że dla administracji Baracka Obamy Europa Środkowa przestała stanowić punkt koncentracji interesów i szczególnego zaangażowania, co znalazło istotne odzwierciedlenie właśnie w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA. Priorytetem dla Białego Domu stała się Azja Południowo-Wschodnia, w szczególności Chiny, Indie i Japonia, a także północnokoreański program atomowy. Demokratyczna administracja rozumiała bowiem, iż w XXI wieku główne wyzwanie dla USA stanowi wzrastająca potęga militarna Chińskiej Republiki Ludowej, podejmowanie efektywnych inicjatyw gospodarczych w regionie oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa swoim sojusznikom w tej części świata. Tym samym tak zwana strategia *transpacyfizmu* czy też *Asian Pivot*<sup>19</sup> („kurs na Azję”) spowodowała, że Europa Środkowa, w tym również Polska przestała stanowić jeden z ważniejszych punktów polityki amerykańskiej<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> G. THIELMANN: *Strategic Missile Defense: A Reality Check*. 21 May 2009, [www.armscontrol.org/system/files/TAB\\_StrategicMissileDefense.pdf](http://www.armscontrol.org/system/files/TAB_StrategicMissileDefense.pdf). Dostęp: 21.07.2014.

<sup>17</sup> C. WHITLOCK: *'Reset' Sought on Relations With Russia, Biden Says Speech at Security Conference Offers Look at Policy Goals*. Washington Post Foreign Service, Sunday, February 8, 2009, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/07/AR2009020700756.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/07/AR2009020700756.html). Dostęp: 28.06.2014.

<sup>18</sup> *Remarks With Russian Foreign Minister Sergey Lavrov*. Remarks Hillary Rodham Clinton Secretary of State, Geneva, Switzerland, March 6, 2009, [www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120124.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120124.htm). Dostęp: 29.06.2014.

<sup>19</sup> *The Obama's administration pivot to Asia*. Foreign Policy, [www.foreignpolicy.org/content/obama-administrations-pivot-asia](http://www.foreignpolicy.org/content/obama-administrations-pivot-asia). Dostęp: 22.03.2014.

<sup>20</sup> *Remarks by the President in the State of the Union Address*, February 12, 2013. White House, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address). Dostęp: 22.03.2014.

Zwrot, który w 2009 roku nastąpił w kwestii tarczy antyrakietowej, stanowił zatem również poważny sygnał świadczący o tym, że państwa położone w tej części świata są dla administracji wywodzącej się z Partii Demokratycznej zdecydowanie mniej istotnymi partnerami politycznymi, niż dla poprzedniej republikańskiej administracji. Dla nowego prezydenta USA priorytetowe stały się bowiem problemy w Afganistanie (i na granicy afgańsko-pakistańskiej), na Bliskim Wschodzie, a zwłaszcza w Iranie. Prezydent Barack Obama doskonale rozumiał, że dla ich rozwiązania, bądź też przynajmniej złagodzenia, potrzebna jest konstruktywna współpraca na linii Waszyngton-Moskwa<sup>21</sup>. Do 17 września 2009 roku utrudnienie w tej płaszczyźnie stanowiła amerykańska koncepcja tarczy antyrakietowej. Po ogłoszonych modyfikacjach strategiczny dialog stał się realny i został podjęty przez strony. Decyzja Baracka Obamy spotkała się z bardzo z pozytywnym odzewem ze strony Moskwy. 19 września 2009 roku wiceminister obrony Władimir Popowkin oświadczył, że Moskwa zrezygnuje tym samym z rozmieszczenia rakiet *Iskander* w Obwodzie Kaliningradzkim. Oficjalnie potwierdził to 26 września 2009 roku prezydent Rosji na zakończenie szczytu G-20 w Pittsburgu w USA. Przypominał wówczas, że instalacja Iskanderów w bałtyckiej enklawie Rosji miała stanowić odpowiedź na rozmieszczenie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce i w Czechach<sup>22</sup>.

Czwartą determinantą, która również wpłynęła na zmianę percepcji kształtu i znaczenia tarczy antyrakietowej dla Waszyngtonu, było spojrzenie przez amerykański establishment wojskowy, naukowy i polityczny na możliwości technologiczne Stanów Zjednoczonych. Zwolennicy odejścia od koncepcji administracji George'a W. Busha argumentowali, iż pod koniec pierwszej dekady XXI wieku amerykańskie zdolności i technologia przeciwrakietowa znacznie się rozwinęły, zostały opracowane nowe wersje mobilnych interceptorów SM-3 oraz nowe technologie wykrywania, śledzenia i naprowadzania. Taka sytuacja wymagała więc nowego podejścia również do obrony przeciwrakietowej i dokonania modyfikacji w planach opracowanych kilka, a nawet kilkanaście lat wcześniej<sup>23</sup>.

Analizując amerykańską percepcję obrony przeciwrakietowej oraz miejsca, które przyznano w niej Polsce, należy zauważyć, iż decyzja Białego

<sup>21</sup> *U.S.-Russia Cooperation on Afghanistan*, Fact Sheet. Bureau of European and Eurasian Affairs, June 18, 2012, [www.state.gov/p/eur/rls/fs/193096.htm](http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/193096.htm). Dostęp: 25.07.2014.

<sup>22</sup> Miedwiediew: w Kaliningradzie nie będzie rakiet *Iskander*. WP.pl, [www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Miedwiediew-w-Kaliningradzie-nie-bedzie-rakiet-Iskander,wid,11534344,wiadomosc.html?icaid=1c696](http://www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Miedwiediew-w-Kaliningradzie-nie-bedzie-rakiet-Iskander,wid,11534344,wiadomosc.html?icaid=1c696). Dostęp: 02.06.2011.

<sup>23</sup> Jak wskazywali eksperci, zmieniając założenia budowy systemu obrony przeciwrakietowej prezydent Barack Obama realizował zapowiadziany już w kampanii wyborczej plan inwestowania w technologię antyrakietową, która cechuje się tym, iż jest sprawdzona, tańsza i daje się łatwo przystosować do zmiennego środowiska bezpieczeństwa. Rezygnował zaś z tworzenia systemu zgodnego z koncepcją George'a W. Busha – odpowiadającego na nieistniejące zagrożenie niefunkcjonującymi i niesprawdzonymi w pełni rakietami, zwłaszcza dalekiego zasięgu; *Remarks by the President on Strengthening Missile Defense in Europe*. The White House, September 17, 2009, [www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-whitehouse](http://www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-whitehouse) 01.htm. Dostęp: 31.05.2014.

Domu o rezygnacji z tarczy antyrakietowej w wariantcie proponowanym do września 2009 roku, została bardzo różnie oceniona. Niemiecki dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” pisał, że mógł być to sygnał dla Rosji, iż opłaca się być twardym partnerem w negocjacjach. Niemiecka „Süddeutsche Zeitung” oceniała, że dopiero decyzją w sprawie tarczy prezydent Barack Obama zasygnalizował, iż chce na nowo ułożyć nadwyrężone i trudne stosunki z Federacją Rosyjską. Tarcza antyrakietowa miała zatem przestać stanowić symbol rozbieżności pomiędzy Moskwą a Waszyngtonem. Jak oceniała „Süddeutsche Zeitung”, prezydent USA liczył na to, że w sytuacji, w której argument o zagrożeniu dla Rosji wynikający z amerykańskich koncepcji obrony przeciwrakietowej zostanie zminimalizowany, łatwiej będzie stronom dojść do porozumienia i zawrzeć nowy układ o redukcji zbrojeń nuklearnych. Barack Obama dążył bowiem w tej materii zarówno do nadania większej wiarygodności swoim celom związanym z globalnym rozbrojeniem, jak również chciał wzmocnienia układu o nierozprzestrzenianiu broni atomowej. „Süddeutsche Zeitung” dodawała przy tym, że prezydent USA nie używał niezwykle istotnych w tym przypadku argumentów, iż tarcza w wersji proponowanej przez administrację George’a W. Busha była zbyt drogim przedsięwzięciem, jak również, że jej skuteczność nie została potwierdzona, co zatem wzbudzało wiele wątpliwości natury finansowej i technologicznej. Z kolei również niemiecki dziennik „Die Welt” relacjonując reakcję polskich władz na decyzję USA, pisał, że „Polska robiła dobrą minę do złej gry”. Według „Die Welt”, nowe kraje Unii Europejskiej poczuły się pozostawione przez Stany Zjednoczone sam na sam ze swym strachem przed Rosją. Natomiast „Der Spiegel” decyzję Obamy o rezygnacji z budowy tarczy w Polsce i Czechach ogłosił triumfem Moskwy<sup>24</sup>.

Zdecydowanie odmienną perspektywę prezentowały brytyjskie media, podobnie jak gabinet brytyjski, popierające politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Według „Guardiana”, USA nie zrezygnowały zatem z planów rozmieszczenia w Europie elementów systemu obrony antyrakietowej, a przesunęły w nich jedynie akcent. Prezydent USA spełnił obietnicę *zresetowania* stosunków amerykańsko-rosyjskich i wprowadzenia do nich nowej jakości, co było korzystne dla obu stron. Miało bowiem stanowić płaszczyznę ułatwiającą kooperację USA i Rosji w wielu obszarach. W brytyjskiej prasie wskazywano, iż kontrowersje wokół amerykańskich planów obrony antyrakietowej mogą znów wystąpić, ponieważ plany nie zostały zarzucone i będą realizowane, ale w nieco innej formie<sup>25</sup>. Brytyjski „Times” komentował zaś, że prezydent Barack Obama zdecydował się pójść na *zręczny kompromis* w sprawie systemu obrony antyrakietowej. Potwierdzał to fakt, iż ani nie ugiął się pod presją Moskwy, ani nie porzucił

<sup>24</sup> M. GATHMANN: *Sense of Triumph in Moscow: Euphoria over Obama's Decision To Shelve Missile Shield*, September 17, 2009. Spiegel.de, [www.spiegel.de/international/world/sense-of-triumph-in-moscow-euphoria-over-obama-s-decision-to-shelve-missile-shield-a-649732.html](http://www.spiegel.de/international/world/sense-of-triumph-in-moscow-euphoria-over-obama-s-decision-to-shelve-missile-shield-a-649732.html). Dostęp: 20.06.2014.

<sup>25</sup> L. HARDING: *Obama abandons missile defence shield in Europe*, 17 September 2009. „The Guardian”, [www.theguardian.com/world/2009/sep/17/missile-defence-shield-barack-obama](http://www.theguardian.com/world/2009/sep/17/missile-defence-shield-barack-obama). Dostęp: 24.07.2014.

systemu, który jest logiczną, skuteczną i konieczną odpowiedzią na zagrożenie atakiem ze strony państw zbójceckich. „Times” przyznawał, że decyzja prezydenta Stanów Zjednoczonych faktycznie mogła zostać odczytana przez niektóre państwa jako przejaw braku zainteresowania USA obroną państw Europy Środkowej. Jednocześnie eksponował, iż taka percepcja jest błędna i wymaga sprostowania. Jeżeli bowiem Polska sądziła, że instalacje do przechwytywania pocisków irańskich służyły zwiększeniu jej obronności, to jedynie nie zrozumiała ich faktycznego celu – pisał „Times”. Uzasadniając trafność amerykańskich decyzji w tej kwestii dodawał, że dopiero nowe stanowisko prezydenta Baracka Obamy realnie pozwalało na szybkie *zresetowanie* stosunków z Federacją Rosyjską. Jeżeli bowiem Pakt Północnoatlantycki potrzebował pomocy Rosji w dostarczaniu zaopatrzenia do Afganistanu, a odejście od radykalnej koncepcji tarczy taki stan rzeczy ułatwiło, to był to krok bardzo pożyteczny.

Podobne do brytyjskiego stanowisko prezentowane było w prasie włoskiej. Warto zatem wskazać, iż chociażby w komentarzu zatytułowanym „Warszawa nie rozumie”, publicysta dziennika „La Stampa” podkreślił: „Nie można zapominać, że Polska jest jednym z najważniejszych wschodnich nabytków Zachodu. 40 milionów mieszkańców, 7-milionowa mniejszość wpływowego elektoratu w Ameryce, potężny Kościół, gospodarka w ruchu mimo kryzysu. Od czasów upadku muru berlińskiego (...) Polacy zawsze mieli w Ameryce, niezależnie od tego, kto był prezydentem, solidny punkt odniesienia, często kontrastujący z tendencjami politycznymi i psychologicznymi zachodnich Europejczyków. (...) Dzisiaj Obama, chcąc uspokoić Rosjan, naraża się na utratę sympatii i poparcia ze strony najbardziej wpływowego kraju nowej Europy”. „La Repubblica” nazwała decyzję administracji USA gestem odprężenia wobec Rosji. Gazeta, akceptując amerykańskie stanowisko, zauważyła, że prezydent USA zrobił wszystko, aby odpolitycznić tę trudną dla niej decyzję<sup>26</sup>.

Stany Zjednoczone nie zrezygnowały jednak całkowicie z projektu tarczy i udziału w niej Polski. Co prawda 20 sierpnia 2008 roku została podpisana pomiędzy RP a USA umowa o rozmieszczeniu elementów systemu obrony przeciwrakietowej USA na terytorium RP (antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących)<sup>27</sup>, której zasadność podważała nowa koncepcja systemu

<sup>26</sup> „Decyzja Obamy w rocznicę 17 września? To gafa”. WP.pl, [www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Decyzja-Obamy-w-rocznice-17-wrzesnia-To-gafa,wid,11509479,wiadomosc.html](http://www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Decyzja-Obamy-w-rocznice-17-wrzesnia-To-gafa,wid,11509479,wiadomosc.html). Dostęp: 30.06.2014.

<sup>27</sup> Umowę, której zawarcie prezydent RP Lech Kaczyński określił jako osiągnięcie celu strategicznego, podpisali w Warszawie MSZ RP Radosław Sikorski i sekretarz stanu USA Condoleezza Rice. Amerykańska sekretarz stanu stwierdziła wówczas, iż podpisanie porozumienia w sprawie tarczy to chwila historyczna i wyjątkowa, a sama umowa miała umożliwić efektywną odpowiedź na zagrożenia XXI wieku oraz pogłębić współpracę między Polską a USA, także w ramach sojuszu w NATO. Akcentowała również – mając na uwadze Rosję – że tarcza antyrakietowa nie jest wymierzona w żadne państwo, ale ma charakter obronny. Zgodnie z ustaleniami w ramach porozumienia na terenie bazy, liczącej 200-600 ha, miało znajdować się około 200-300 amerykańskich żołnierzy i inżynierów. Na obszarze bazy powinny znajdować się silosy mieszczące 10 rakiet przechwytyjących oraz infrastruktura logistyczno-techniczna, w tym budynek obsługi rakiet, magazyn rakiet, dodatkowe budynki pomocnicze; *Umowa między Rządem*

obrony przeciwrakietowej, ale już kolejnym krokiem podjętym ze strony USA po modyfikacji koncepcyjnej było podpisanie z Polską 11 grudnia 2009 roku tzw. *Umowy o statusie Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (SOFA Supplemental)*, która weszła w życie 31 marca 2010 roku. Umowy te stanowiły zatem kolejny element umocnienia polsko-amerykańskiej współpracy w płaszczyźnie militarnej i bezpieczeństwa, zwłaszcza w obliczu wcześniej ogłoszonych zmian w projekcie tarczy antyrakietowej i roli, jaką przewidziano w niej dla Polski. W Polsce, w Redzikowie pod Słupskiem, zaplanowano bazę dla rakiet przechwytyjących SM-3 IIA. Pojawienie się tej instalacji na terytorium Polski zaplanowano na rok 2018. Pierwsze elementy amerykańskiej tarczy powstają już na terytorium Rumunii<sup>28</sup>.

Należy zatem podkreślić, iż budowa tarczy antyrakietowej w Europie w pierwszej i na początku drugiej dekady XXI wieku stanowi jeden z głównych punktów spornych w relacjach między Stanami Zjednoczonymi, NATO, Polską a Federacją Rosyjską, która permanentnie postrzega ów projekt w kategoriach strategicznego zagrożenia dla bezpieczeństwa własnego państwa oraz prób ingerencji w bliższą i dalszą strefę wpływów Moskwy. Rosja przez ostatnich kilka lat żądała od USA prawnych gwarancji potwierdzających, że amerykański system obrony przeciwrakietowej nie będzie skierowany przeciwko Rosji. Gwarancje takie nigdy nie zostały sformalizowane, a amerykańskie koła rządowe permanentnie ograniczały się jedynie do słownych zapewnień, że system nie jest skierowany w interesy rosyjskie i nie stanowi zagrożenia dla jej bezpieczeństwa.

Warto zatem dodać, iż amerykańsko-rosyjskie rozbieżności interesów w tej materii stały się ponownie szczególnie widoczne podczas kryzysu ukraińskiego, aneksji przez Rosję Krymu oraz wsparcia udzielanego ukraińskim separatystom przez stronę rosyjską, co w konsekwencji prowadzi do dezintegracji państwa ukraińskiego i wojny domowej we wschodniej części tego państwa. Jedną z reakcji w USA na te wydarzenia były bowiem głosy o konieczności przyspieszenia prac nad budową elementów tarczy antyrakietowej, zwłaszcza na terytorium Polski. Niemniej jednak należy pamiętać, że Stany Zjednoczone dosyć mocno zdystansowały się od tego, co działo się na samej Ukrainie, jak i tego, w jaki sposób reagowała czy ingerowała w te wydarzenia Federacja Rosyjska. Co prawda pojawiły się oficjalne głosy wsparcia zarówno sekretarza stanu Johna Kerry'ego, jak i samego prezydenta Baracka Obamy dla prodemokratycznego i proeuropejskiego establishmentu na Ukrainie, jednak ze strony amerykańskich kół rządzących zdecydowanie dominowało podejście racjonalne, wyważone i ostrożne, mające na uwadze i tak napięte stosunki na linii Waszyngton-Moskwa<sup>29</sup>. Odmienne stanowisko

---

*Rzeczypospolitej Polskiej A Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Antybalistycznych Obronnych Rakiet Przechwytyjących*, 20.08.2008, [www.msz.gov.pl/resource/4bee22ce-1f7b-45fa-883e-cedf548359c3](http://www.msz.gov.pl/resource/4bee22ce-1f7b-45fa-883e-cedf548359c3). Dostęp: 26.07.2014.

<sup>28</sup> *USA przyspieszą budowę tarczy antyrakietowej w Polsce?*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/swiat/usa-przyspiesza-budowe-tarczy-antyrakietowej-w-polsce/fmk7w](http://www.wiadomosci.onet.pl/swiat/usa-przyspiesza-budowe-tarczy-antyrakietowej-w-polsce/fmk7w). Dostęp: 14.07.2014.

<sup>29</sup> „Rocznik Strategiczny 2013/14”. Warszawa 2014, s. 212-213.



prezentowała republikańska opozycja. Amerykańscy kongresmeni wywodzący się z Partii Republikańskiej wezwali bowiem prezydenta Baracka Obamę do zainstalowania elementów tarczy antyrakietowej w Polsce już w 2016 roku, co niejako miałoby przyspieszyć gwarancje obronne dawane przez Stany Zjednoczone sojusznikom europejskim, jak również stanowić jednoznaczną odpowiedź na neoimperialne działania Rosji w Europie Wschodniej. Takim decyzjom oponowali Demokraci, którzy spoglądając bardziej realistycznie stwierdzali, że instalacja niektórych elementów tarczy w Polsce na pewno nie zakończy się wcześniej, ale może zostać opóźniona nawet do 2020 roku.

Niektórym obserwatorom areny międzynarodowej wydawało się to tym bardziej realne, że amerykańskie władze podjęły rozmowy o przyspieszeniu realizacji militarnych inwestycji w Europie oraz wzmocnieniu amerykańskiej obecności w Europie Środkowej, w tym w Polsce. Niektórzy zatem stali na stanowisku, że w zaistniałej na Ukrainie sytuacji prezydent USA Barack Obama powrócił do projektu tarczy antyrakietowej, na który już przeznaczył 45 mln USD. Spoglądając perspektywicznie należy jednak stwierdzić, iż procedura przyspieszenia realizacji kolejnych faz budowania tarczy antyrakietowej wymaga jednak zgody Kongresu USA, a przede wszystkim dodatkowych nakładów finansowych.

Polskie koła polityczne i wojskowe popierają oczywiście w tej materii stanowisko Republikanów, co wydają się doskonale potwierdzać chociażby wypowiedzi gen. Romana Polko podkreślającego, iż decyzję o przyspieszeniu zbudowania w Polsce elementów tarczy antyrakietowej będzie można ocenić pozytywnie, jeśli wraz z instalacją nastąpi transfer technologii i uzbrojenia oraz zostanie rozszerzona współpraca szkoleniowa. Generał wskazywał, iż należałoby ponadto „wdrożyć współpracę szkoleniową na poziomie zdecydowanie przekraczającym obecność jednej amerykańskiej kompanii na naszych poligonach (nie 150, ale 5000 żołnierzy, nie na poziomie kompanii, ale brygady). Tylko taki ruch na terytorium Polski zrobi wrażenie na Putinie”<sup>30</sup>.

### **Polska a amerykańska koncepcja tarczy antyrakietowej**

Dialog bilateralny dotyczący partycypowania Polski w budowie amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie rozpoczął się na wniosek Stanów Zjednoczonych wiosną 2007 roku. Jego finalizację stanowiło podpisanie w Warszawie 20 sierpnia 2008 roku *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącej rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących*. W tym samym dniu została ogłoszona również *Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, w której strony postanawiały, że „Stany Zjednoczone są zobowiązane do zapewnienia

<sup>30</sup> P. HANZEL: *Nowy plan ws. Polski. „Taki ruch zrobi wrażenie na Putinie”*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/swiat/nowy-plan-ws-polski-taki-ruch-zrobi-wrazenie-na-putinie/74wh2](http://www.wiadomosci.onet.pl/swiat/nowy-plan-ws-polski-taki-ruch-zrobi-wrazenie-na-putinie/74wh2). Dostęp: 25.07.2014.

bezpieczeństwa Polski i wszelkich obiektów amerykańskich rozmieszczonych na jej terytorium. Polska i Stany Zjednoczone będą działać wspólnie przeciwko pojawiającym się militarnym i pozamilitarnym zagrożeniom wywołanym przez strony trzecie lub dążyć do minimalizowania ich skutków. Zwiększona współpraca strategiczna, opisana w niniejszej Deklaracji, wzmocni bezpieczeństwo Polski i Stanów Zjednoczonych<sup>31</sup>. Kolejno jednak, nowa administracja Baracka Obamy, który objął urząd prezydenta USA w styczniu 2009 roku, podjęła decyzję o konieczności kompleksowego przeglądu i oceny narodowego programu obrony przeciwrakietowej odnośnie do jego zasadności i efektywności. Był to jeden z zasadniczych powodów, dla których *Umowa* pomiędzy RP a USA nie została poddana procedurze ratyfikacyjnej przez amerykańską egzekutywę, a jej ostatecznym rezultatem były niekorzystne dla Polski decyzje dotyczące modyfikacji koncepcji tarczy antyrakietowej z września 2009 roku<sup>32</sup>. Sekretarz obrony USA Robert Gates na konferencji prasowej 17 września 2009 roku stwierdził bowiem co prawda, że Waszyngton w dalszym ciągu pragnie, by Polska była partnerem Stanów Zjednoczonych w budowaniu systemu obrony przeciwrakietowej, jednak sygnały płynące z Waszyngtonu świadczyły o wyraźnej zmianie priorytetów i większym zdystansowaniu nowej administracji do kwestii tarczy przeciwrakietowej.

Z perspektywy Warszawy zmiany ogłoszone 17 września 2009 roku przez administrację Baracka Obamy były niezwykle istotne. Do tamtej pory miejsce Polski w amerykańskiej koncepcji obrony przeciwrakietowej wydawało się bowiem niepodważalne, a rozmieszczenie amerykańskich instalacji miało stanowić potwierdzenie pozycji Polski jako strategicznego sojusznika USA, porównywalnego z Wielką Brytanią, Japonią czy Koreą Południową<sup>33</sup>. Decyzja prezydenta Obamy do pewnego stopnia zachwiała więc tym samym polityką bezpieczeństwa RP oraz priorytetem, jaki nadawano w polityce zagranicznej relacjom polsko-amerykańskim (zwłaszcza w płaszczyźnie militarnej). Reakcja polskich elit politycznych na nową amerykańską politykę antyrakietową była zatem kluczowa, albowiem wcześniej niemal bezkrytycznie podchodziły one do projektu, nie dostrzegając w nim chociażby takiego wyzwania, jakim było pogorszenie – i tak niezwykle trudnych i skomplikowanych – relacji z Federacją Rosyjską, która permanentnie sprzeciwiała się rozmieszczaniu elementów tarczy na obszarze państw byłego bloku wschodniego, a w przypadku Polski straszyła rozmieszczeniem rakiet Iskander w Obwodzie Kaliningradzkim.

Czym zatem z polskiej perspektywy różnił się projekt przedstawiony przez administrację Baracka Obamy od promowanego wcześniej przez Republikanów? Przede wszystkim, zgodnie z nowym planem administracji prezydenta Obamy, duże interceptory, które według obietnic prezydenta George'a W. Busha miały

<sup>31</sup> *Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, [www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/1677,Deklaracja-w-sprawie-wspolpracy-strategicznej-miedzy-Rzeczpospolita-Polska-a-Sta.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/1677,Deklaracja-w-sprawie-wspolpracy-strategicznej-miedzy-Rzeczpospolita-Polska-a-Sta.html). Dostęp: 25.07.2014.

<sup>32</sup> *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej...*, s. 87-88.

<sup>33</sup> J. TOMASZEWSKI: *Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA*. „Bezpieczeństwo Narodowe” III-IV 2012, nr 23-24, s. 94-95.

być rozmieszczone na terytorium lądowym Polski, należało zastąpić mniejszymi, rozlokowanymi na morzu i lądzie rakietami SM-3. Decyzja USA oznaczała zatem *de facto* rezygnację z rozmieszczenia na terytorium Polski rakiet przechwytyjących typu GBI, o których była mowa w Umowie. W porównaniu do systemu opartego o rakiety przechwytyjące typu GBI, instalacja SM-3 miała jednak zajmować mniejszy obszar bazy oraz być mniej uciążliwa dla ludności i rozwoju regionalnego. Równocześnie USA zaproponowały RP współpracę przy realizacji koncepcji EPAA, opartej o wyrzutnie przechwytyjące bazowania naziemnego typu SM-3. Jednak dopiero w trzeciej fazie budowy tarczy (SM-3 IIA), a zatem w 2018 roku, przewidziano rozmieszczenie na terytorium Polski naziemnej, niemobilnej (*fixed*) instalacji systemu SM-3, której celem byłaby obrona obszarów położonych w środkowej i północnej części Europy przed rakietami krótkiego, średniego i dalszego zasięgu (IRBMs do 5,5 tys. km). Baza przeznaczona do tego celu została wyznaczona w Redzikowie pod Słupskiem<sup>34</sup>.

Z perspektywy Polski decyzje amerykańskiej egzekutywy z września 2009 roku stanowiły działania godzące w istniejące – w percepcji polskich elit politycznych – strategiczne relacje na linii Warszawa-Waszyngton. Aczkolwiek, co należy podkreślić, zaistniały wówczas stan rzeczy nie powinien być zaskoczeniem dla polskich władz, jako że administracja Baracka Obamy sugerowała już kilka miesięcy wcześniej, iż jednym z priorytetów dla Stanów Zjednoczonych pozostawała poprawa i utrzymywanie dobrych stosunków z Rosją, nawet kosztem ustępstw w kwestii tarczy<sup>35</sup>. Już w marcu 2009 roku pojawiły się doniesienia o nieformalnym porozumieniu na linii Moskwa-Waszyngton w oparciu o zasadę „tarcza za Iran” (nierozmieszczanie przez USA elementów tarczy przeciwraкетowej na terytorium Polski i Czech w zamian za pomoc Rosji w powstrzymaniu rozwoju irańskiego programu nuklearnego), mimo że obie strony jednoznacznie zaprzeczały tym doniesieniom<sup>36</sup>.

Amerykański entuzjazm dotyczący realizacji tarczy antyrakietowej według nowej koncepcji nie znalazł zatem odzwierciedlenia wśród polskiego establishmentu. Decyzja Baracka Obamy przez wiele środowisk, które postrzegały tarczę antyrakietową jako gwarancję bezpieczeństwa Polski (w tym zwłaszcza przed mocarstwowymi ambicjami Rosji), została odebrana bardzo negatywnie. Umieszczenie elementów tarczy na terytorium Rzeczypospolitej

<sup>34</sup> System SM-3 rozlokowany na terytorium Polski ma stać się częścią systemu obrony przeciwraкетowej NATO. Wynika to z decyzji USA o włączeniu amerykańskich instalacji obrony przeciwraкетowej rozmieszczonych na obszarze Europy do systemu Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz decyzji podjętych podczas szczytu NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 roku uznającej obronę przeciwraкетowej za misję Sojuszu i rozpoczęciu budowy natowskiej tarczy antyrakietowej; *Miejsce Polski w systemie obrony przeciwraкетowej w Europie*, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwraкетowa/polska/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwraкетowa/polska/). Dostęp: 15.07.2014.

<sup>35</sup> J. TOMASZEWSKI: *Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA*. „Bezpieczeństwo Narodowe” III-IV 2012, nr 23-24, s. 108-115.

<sup>36</sup> *Miedwiediew: nie było oferty „tarcza za Iran”*. PAP, 28.03.2009; „Negocjacje Rosji z USA to nie wymiana tarcza za Iran”. WP.pl, [www.konflikty.wp.pl/kat,8311,title,Negocjacje-Rosji-z-USA-to-nie-wymiana-tarcza-za-Iran,wid,10904018,wiadomosc.html?ticaid=1c653](http://www.konflikty.wp.pl/kat,8311,title,Negocjacje-Rosji-z-USA-to-nie-wymiana-tarcza-za-Iran,wid,10904018,wiadomosc.html?ticaid=1c653). Dostęp: 30.06.2014.

oznaczałoby bowiem faktyczną amerykańską obecność wojskową w Polsce, a w zaistniałej wówczas sytuacji pojawił się szereg wątpliwości co do roli i znaczenia Polski w amerykańskiej koncepcji oraz korzyści, które wcześniej polski establishment tak bardzo eksponował społeczeństwu, by uzasadnić zgodę na obecność sił obcego państwa na terytorium RP.

Krytycznie o modyfikacji projektu tarczy wyraził się między innymi były prezydent Polski, Lech Wałęsa. USA oskarżano wręcz w sposób histeryczny o zdradę polskich interesów narodowych, sprzedanie Polski w ręce Rosji czy wbicie Polsce noża w plecy. Z sondażu opublikowanego w „Rzeczpospolitej” 19 września 2009 roku wynikało jednak, że aż 48% Polaków popierało decyzję Baracka Obamy o rezygnacji z tarczy antyrakietowej w dotychczasowej formie, natomiast aż 58% respondentów było zdania, że decyzja ta nie wpłynie na bezpieczeństwo Polski. Mogło to świadczyć o niedoinformowaniu polskiego społeczeństwa w tej materii lub wzrastających nastrojach antyamerykańskich wśród Polaków, którzy bardziej realistycznie i sceptycznie, niż elity rządzące, postrzegały politykę USA. Co ciekawe, w zaistniałej wówczas sytuacji, minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski ocenił, że nowe plany amerykańskie mogą okazać się nawet bardziej korzystne dla Polski<sup>37</sup>.

Za wyjątkowy wyraz dezaprobaty wobec decyzji Baracka Obamy należało uznać odmowę premiera Donalda Tuska przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z amerykańskim prezydentem (doszło do niej nieco później). Premier Donald Tusk, oceniając nową strategię USA w sprawie tarczy antyrakietowej, aczkolwiek już po rozmowie z Barackiem Obamą, stwierdził, że zadaniem Polski będzie taka współpraca ze Stanami Zjednoczonymi, aby zmianom planów w sprawie tarczy antyrakietowej towarzyszył wzrost bezpieczeństwa. Według Donalda Tuska pojawiły się bowiem sygnały, które pozwalały z ostrożnym optymizmem patrzeć na wzrost obronności i bezpieczeństwa Polski jako implikacji relacji RP z USA. Po zmianie amerykańskiej decyzji w sprawie tarczy Polska miała szansę zyskać dość ekskluzywną pozycję. Jak oceniał Prezes Rady Ministrów, zmiana strategii amerykańskiej nie powinna była wpłynąć na bezpieczeństwo ani Polski, ani Europy. Warszawa powinna zastanowić się, co może zrobić wspólnie z USA, aby mimo zmiany planów amerykańskich, polskie bezpieczeństwo wzrosło, a nie zmalało. Premier Tusk podkreślał ponadto, że w najbliższej przyszłości jest szansa na wzmocnienie współpracy polsko-amerykańskiej w zakresie obronności. Wskazywał, że zdaniem Baracka Obamy, negocjacje na temat tarczy wzmocniły przyjaźń polsko-amerykańską i zbudowały jeszcze większy poziom zaufania Stanów Zjednoczonych do Polski. Donald Tusk stwierdzał, że osobiście nie określiłby rezygnacji USA w sprawie tarczy jako porażki strony polskiej, a takiej decyzji można było się spodziewać. Zdaniem Premiera RP, polityka jego rządu w stosunku do USA była polityką bardzo lojalnych, ale twardych partnerów. Polska dla USA stała się partnerem wiarygodnym, z dobrą reputacją. Premier Donald Tusk powiedział po rozmowie

<sup>37</sup> *Nowa strategia budowy systemu obrony przeciwrakietowej przez USA*. Stosunki Międzynarodowe, [www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,483,Nowa\\_strategia\\_budowy\\_systemu\\_obrony\\_przeciwrakietowej\\_przez\\_USA\\_?\\_q\\_and\\_a](http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,483,Nowa_strategia_budowy_systemu_obrony_przeciwrakietowej_przez_USA_?_q_and_a). Dostęp: 01.07.2014.

z prezydentem USA, że zmiana planów dotyczących instalacji tarczy antyrakietowej stanowi autonomiczną decyzję Baracka Obamy i jego rządu. Dla Polski najważniejsze jest, aby wzrosło jej bezpieczeństwo<sup>38</sup>.

Ostatecznie założono zatem, że współpraca z USA w materii powstania elementów systemu obrony przeciwrakietowej na terytorium Polski będzie opierać się na *Umowie* podpisanej 20 sierpnia 2008 roku oraz na *Protokole* zmieniającym ją z 3 lipca 2010 roku. Było to możliwe dzięki staraniom czynionym przez stronę amerykańską. Robert Gates, podkreślając szanse polsko-amerykańskiego partnerstwa, apelował jednak do polskich władz o kontynuację procesu ratyfikacyjnego dotychczasowych porozumień, w tym umowy o statusie sił zbrojnych (*SOFA*). Podkreślał również, że korzyścią dla strony polskiej wynikającą z modyfikacji koncepcji obrony przeciwrakietowej jest fakt, iż rozmieszczanie SM-3 miałyby nastąpić szybciej, niż interceptorów, co oznaczałoby skrócenie czasu oczekiwania z przełomu 2017–2018 roku do około 2015 roku. USA nie wycofały się również z obietnicy złożonej polskim władzom przez George’a W. Busha dotyczącej zainstalowania w Polsce baterii rakiet *Patriot*<sup>39</sup>. Próba poprawy wizerunku USA, jak i pozyskania deklaracji poparcia Warszawy dla nowej wersji tarczy, była wizyta w Polsce wiceprezydenta USA, Joe Bidena, 21 października 2009 roku<sup>40</sup>. Podczas spotkania polskie władze wyraziły zainteresowanie udziałem w nowej architekturze systemu przeciwrakietowego. Wówczas strony porozumiały się co do tego, że współpraca w kwestii gwarancji bezpieczeństwa będzie kontynuowana na mocy *Umowy* z sierpnia 2008 roku, dostosowanej jednak do nowego rodzaju systemu obrony przeciwrakietowej. W tym celu 3 lipca 2010 roku został podpisany w Krakowie *Protokół zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych dotyczącą rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzoną w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 roku*. Umożliwił on realizację w Polsce przez siły zbrojne USA zadań związanych z rozmieszczeniem systemu obrony przeciwrakietowej wykorzystującego inne, niż GBI, rakiety przechwytyjące. Umowę wraz z *Protokołem zmieniającym*, tworzące podstawy długofalowej współpracy Polski i USA w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, należy wskazać jako dwa kluczowe dokumenty, umożliwiające Polsce włączenie

<sup>38</sup> Rzecznik rządu Paweł Graś podkreślał, że 16 września 2009 r. strona amerykańska wystąpiła z propozycją rozmowy telefonicznej prezydenta Obamy z premierem Tuskiem. Jednak po konsultacji premiera i szefa MSZ, strona polska zaproponowała, żeby ta rozmowa odbyła się po wizycie delegacji amerykańskiej w MSZ i po rozmowie Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego z sekretarz stanu Hillary Clinton; *Tarczy antyrakietowej nie będzie, w zamian nowy system*. Newsweek.pl, [www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/tarczy-antyrakietowej-nie-bedzie--w-zamian-nowy-system,43578,2](http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/tarczy-antyrakietowej-nie-bedzie--w-zamian-nowy-system,43578,2). Dostęp: 30.06.2014.

<sup>39</sup> *DoD News Briefing with Secretary Gates and Gen. Cartwright from the Pentagon*. U.S. Department of Defense, September 17, 2009, [www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-dod01.htm](http://www.globalsecurity.org/space/library/news/2009/space-090917-dod01.htm). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>40</sup> „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010. Warszawa 2011, s. 85–86.

się w budowę systemu obrony przeciwrakietowej na kontynencie, w tym w ramach NATO. Umowa i Protokół weszły w życie 15 września 2011 roku<sup>41</sup>.

Trzecim dokumentem podkreślającym wagę polsko-amerykańskiej kooperacji w płaszczyźnie militarnej i bezpieczeństwa jest niewątpliwie *Umowa o statusie Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (tzw. *SOFA Supplemental*), podpisana 11 grudnia 2009 roku przez podsekretarza stanu w MON ds. polityki obronnej, Stanisława Komorowskiego, oraz podsekretarz stanu USA ds. bezpieczeństwa międzynarodowego i kontroli zbrojeń, Ellen Tauscher. Weszła w życie 31 marca 2010 roku. Umowa ta jest niezwykle istotna, gdyż ona właśnie dała podstawę prawną-traktatową do pobytu amerykańskich sił zbrojnych w bazie systemu obrony przeciwrakietowej w Redzikowie. *SOFA* regulowała zatem status żołnierzy USA na terytorium RP, położenia prawnego towarzyszącego im personelu cywilnego, członków ich rodzin oraz wykonawców kontraktowych, jak również stworzyła szersze pole do podejmowania innych, bardziej kompleksowych i wymagających zaangażowania stron form współpracy wojskowej, takich jak wspólne ćwiczenia, powstawanie centrów szkoleniowych, czy wspólne wykorzystywanie przestrzeni powietrznej<sup>42</sup>. Negocjacje dotyczące *SOFA* wyniosły aż 15 miesięcy, a długość ich trwania wynikała z dwóch przesłanek. Po pierwsze, strony dążyły do tego, aby w sposób najbardziej kompleksowy uregulować materię pobytu wojsk amerykańskich w Polsce. Po drugie, w trakcie rozmów pojawił się szereg rozbieżności, w tym dotyczących jurysdykcji karnej RP w stosunku do żołnierzy USA oraz zwolnień podatkowych dla wykonawców kontaktowych. Strona amerykańska naciskała na Warszawę, by ta zrezygnowała z prawa pierwszeństwa ścigania i karania żołnierzy amerykańskich za czyny niezgodne z polskim prawem, poza wykonywaniem obowiązków służbowych. Warto podkreślić, iż słusznym było twarde stanowisko ze strony Polski, ponieważ ostatecznie przyjęto bardziej korzystne dla RP rozwiązanie tej kwestii. W Umowie zapisano, że USA zobligowane zostały, by każdorazowo występować z wnioskiem o zrzeczenie się przez polskie władze pierwszeństwa w sprawowaniu jurysdykcji karnej. Również w kwestii zwolnień podatkowych ostateczna regulacja mogła zadowalać polskie władze. Ustalono bowiem, że kontraktorzy otrzymają zezwolenia podatkowe tylko wtedy, gdy będą to podmioty amerykańskie, a dochód będzie uzyskiwany tylko z tytułu wykonywania pracy lub usług na rzecz sił zbrojnych USA<sup>43</sup>. Co jednak niezwykle istotne, strona amerykańska po wynegocjowaniu Umowy podkreślała,

<sup>41</sup> *Polsko-amerykańskie negocjacje ws. obrony przeciwrakietowej*, [www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwrakietowa/negocjacje\\_obrona\\_sekcja/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwrakietowa/negocjacje_obrona_sekcja/). Dostęp: 11.07.2014.

<sup>42</sup> *Umowa o statusie Sił Zbrojnych USA w Polsce (SOFA Supplemental)*, [www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwrakietowa/polska/sofasupplemental](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwrakietowa/polska/sofasupplemental), 12.07.2014.

<sup>43</sup> *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej...*, s. 87.

iz stanowiła ona podstawę do wzmocnienia polsko-amerykańskiego strategicznego sojuszu<sup>44</sup>.

Należy przy tym dodać, iż SOFA nie stanowiła samodzielnej podstawy prawnej dla pobytu sił zbrojnych USA na terytorium RP. Można ją natomiast określić w kategoriach katalogu zasad, które ten pobyt zamykały w określonych ramach prawnych. Dopiero porozumienia wykonawcze doprecyzowały poszczególne zapisy SOFA, w tym jedną z priorytetowych kwestii – stacjonowanie na terytorium RP systemu *Patriot*<sup>45</sup>. Było to o tyle kontrowersyjne, iż z doniesień wynikało, jakoby rakiety ze względu na szkoleniowy charakter, miały być nieuzbrojone (*empty*), co w oczach wielu ekspertów – nazywających wprost *Patrioty* amerykańskimi atrapami – podważało zasadność rozmieszczania ich na terytorium RP<sup>46</sup>.

Zgodnie jednak z ustaleniami z maja 2010 roku amerykańskie puste i nieuzbrojone rakiety *Patriot*, przewiezione z bazy wojskowej Ramstein w Niemczech, zostały rozmieszczone w Morągu na Mazurach. Wraz z nimi do Polski przybyli żołnierze z 7. pułku artylerii obrony powietrznej USA (*Rough Riders*), którzy przez miesiąc mieli stacjonować w Morągu, a następnie wrócić do Niemiec. Założono, że na rakietach *Patriot* będzie przechodzić szkolenie 30 polskich żołnierzy. Do 2012 roku baterie systemu *Patriot* miały stacjonować w bazie w Morągu w wersji ćwiczebnej, a docelowo dopiero stać się bateriami z rakietami bojowymi, jako element amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie.

Istotne w materii udziału Polski w budowaniu systemu obrony przeciwrakietowej były ustalenia na najwyższym szczeblu. Efektem wizyty prezydenta Bronisława Komorowskiego w USA i spotkania w Białym Domu z Barackiem Obamą 8 grudnia 2010 roku, były zapisy we wspólnym oświadczeniu, potwierdzające wolę stron do zaangażowania w umacnianie polsko-amerykańskiego sojuszu poprzez rozszerzanie współpracy strategicznej i obronnej. Prezydent Obama potwierdził zobowiązanie USA do budowy etapowej, adaptowanej do zagrożeń rakietowych, obrony przeciwrakietowej w Europie, która obejmuje również rozmieszczenie naziemnych rakiet przechwytyjących SM-3 w Polsce do 2018 roku. Obaj przywódcy zgodzili się wzmocnić dwustronną współpracę obronną, która obejmowała również rozszerzenie współpracy sił powietrznych obu państw. Jej celem było podniesienie ich interoperacyjności poprzez regularne ćwiczenia oraz rozmieszczenie na terytorium Polski amerykańskiego pododdziału wsparcia sił

<sup>44</sup> I. KELLY: *U.S. - Poland Supplemental Status of Forces Agreement (SOFA)*. Department Spokesman, Washington, DC, December 11, 2009, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/dec/133470.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/dec/133470.htm). Dostęp: 27.07.2014.

<sup>45</sup> B. WIŚNIEWSKI: *Polska i Stany Zjednoczone: odzyskując stracony czas*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011. Warszawa 2012, s. 109-110.

<sup>46</sup> Napisy *EMPTY* (pusty) na pojemnikach z pociskami nie były bez znaczenia, ale w owym czasie stanowiły wyraźny sygnał dla Rosji, że Stany Zjednoczone nie zamierzają umieścić jakichkolwiek pocisków rakietowych w Polsce. Stąd też ton krytyki medialnej ze strony Moskwy był bardzo łagodny; E. JANUŁA, J. KUBICA: *Puste Patrioty*, „Przegląd” 22/2010, [www.przegladygodnik.pl/pl/artykul/puste-patrioty](http://www.przegladygodnik.pl/pl/artykul/puste-patrioty). Dostęp: 25.07.2014.

powietrznych, dla obsługi czasowych rotacji amerykańskich samolotów wojskowych<sup>47</sup>. Zgodnie z Deklaracją ustanowiono również stałe mechanizmy konsultacji o charakterze politycznym i wojskowym, ukierunkowane na podnoszenie bezpieczeństwa obu stron, w tym Dialog Strategiczny (od marca 2011 roku w nowym wymiarze jako Dialog Demokratyczny), Grupę Konsultacyjną ds. Współpracy Strategicznej (SCCG) oraz Grupę Wysokiego Szczebla ds. Obronnych (HLDG). USA potwierdziły również swoje zaangażowanie we wsparcie wysiłków Polski w dziedzinie modernizacji jej Sił Zbrojnych. Zapewniły przy tym, iż najpóźniej w 2012 roku ustanowią dla baterii rakiet *Patriot* umieszczonej w Polsce stały garnizon, co zapewni zarówno jej permanentne bazowanie, jak też jej nieprzerwaną obsługę przez stronę amerykańską<sup>48</sup>. Z kolei głównym rezultatem wizyty w Polsce w 2011 roku prezydenta Baracka Obamy było podpisanie 13 czerwca 2011 roku *Memorandum o porozumieniu między ministrem obrony narodowej a Departamentem Obrony Stanów Zjednoczonych Ameryki o Współpracy Sił Powietrznych Rzeczypospolitej i Stanów Zjednoczonych na terytorium RP*<sup>49</sup>. Zatem, mimo że w 2012 roku Polska pozostawała poza sferą zainteresowania USA, co przełożyło się na intensywność polsko-amerykańskich kontaktów oraz mocno sceptyczny stosunek Polaków do Stanów Zjednoczonych, to jednak porozumienie doczekało się realizacji i 7 listopada 2012 roku stacjonowanie w bazie lotniczej w Łasku obok Łodzi rozpoczął pododdział Sił Powietrznych USA<sup>50</sup>. Tym samym można zaryzykować tezę, iż pod koniec 2012 roku pewnemu przewartościowaniu uległ model amerykańskiej obecności na terytorium Polski. Zamiast baterii rakiet przeciwlotniczych, do Polski sprowadzono rotacyjny kontyngent lotniczy (*Aviation Detachment*), złożony z samolotów wielozadaniowych F-16 oraz transportowych C-130E *Hercules*<sup>51</sup>. Zgodnie z przyjętymi założeniami, miał on pojawiać się raz na kwartał, wyłącznie w celach szkoleniowych. Działania te zgodnie z percepcją polskiej elity rządzącej miały na celu umacnianie polsko-amerykańskiego sojuszu wojskowego oraz wzmocnienie bezpieczeństwa RP.

Analizując jednak miejsce Polski w amerykańskim systemie obrony przeciwrakietowej, należy niewątpliwie podkreślić, iż istotny w tej materii był szczyt NATO w Lizbonie odbywający się w dniach 19-20 listopada 2010 roku.

<sup>47</sup> *Prezydenci Polski i USA we wspólnym oświadczeniu*, 8 grudnia 2010, [www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,49,prezydenci-polski-i-usa-we-wspolnym-oswiadczeniu.html](http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,49,prezydenci-polski-i-usa-we-wspolnym-oswiadczeniu.html). Dostęp: 11.07.2014.

<sup>48</sup> *MSZ RP*, 2012, [www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwrakietowa/negocjacje\\_obrona\\_sekcja/deklaracja](http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwrakietowa/negocjacje_obrona_sekcja/deklaracja). Dostęp: 31.07.2014.

<sup>49</sup> „Rocznik Strategiczny 2011/12”. Warszawa 2012, s. 128-129.

<sup>50</sup> „Rocznik Strategiczny 2012/13”. Warszawa 2013, s. 103-104.

<sup>51</sup> 33. Baza Lotnictwa Transportowego w Powidzu w połowie października 2013 roku przyjmowała rotacyjny pododdział lotniczy Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych. Trzy *Herculesy* C-130J z 37. eskadry lotnictwa transportowego z Ramstein przez dwa tygodnie stacjonowały na powidzkim lotnisku, a Amerykanie wykonywali zadania w turach dziennych i nocnych. Dla polskich żołnierzy również uczestniczących w ćwiczeniach stanowiło to okazję do przeszkolenia w wykonywaniu tego typu misji; *Powidz gospodarzem lotników z USA*, 14 październik 2013, [www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2013-10-14-powidz-gospodarzem-lotnikow-z-usa/](http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2013-10-14-powidz-gospodarzem-lotnikow-z-usa/). Dostęp: 1.08.2014.



Podczas 22. szczytu NATO zapadła bowiem decyzja o uznaniu obrony przeciwrakietowej za wspólną misję Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz o budowie sojuszniczej tarczy antyrakietowej, której rezultatem będzie powstanie wspólnego systemu dowodzenia obroną przeciwrakietową NATO. Zgodnie z podjętymi wówczas decyzjami system ten ma być budowany w oparciu o przyszłe amerykańskie instalacje obrony przeciwrakietowej w Europie (w tym bazy w Polsce i Rumunii, a także system *AEGIS BMD* na Morzu Śródziemnym) oraz narodowe zasoby państw sojuszniczych desygnowane na rzecz programu *ALTBMD*<sup>52</sup>.

Analizując więc polskie zaangażowanie w tworzenie systemu obrony przeciwrakietowej w Europie po szczycie NATO z Lizbony, należy wyeksponować kilka jego wymiarów. Jak wskazuje bowiem jednoznacznie Ministerstwo Obrony Narodowej RP, jednym z priorytetów modernizacji Sił Zbrojnych jest właśnie odbudowa systemu obrony powietrznej Polski. Działania te prowadzone są obecnie w trzech wymiarach, które wzajemnie się uzupełniają i są ze sobą w pełni kompatybilne:

- przez modernizację systemu obrony powietrznej;
- poprzez integrowanie systemów narodowych w ramach NATO;
- poprzez współpracę dwustronną ze Stanami Zjednoczonymi oraz innymi sojusznikami i partnerami<sup>53</sup>.

Z punktu widzenia MON priorytetem pozostaje zdolność do zwalczania nowoczesnych środków napadu powietrznego, czyli rakiet balistycznych krótkiego i średniego zasięgu. Zatem istotnym wkładem Polski do tego systemu będzie ulokowana na terenie RP amerykańska infrastruktura obrony przeciwrakietowej, która zapewni bezpieczeństwo na dużych wysokościach przed rakietami balistycznymi. Europejscy sojusznicy rozwijają natomiast zdolności do obrony w niższej warstwie. W Redzikowie pod Słupskiem od 2018 roku w ramach III fazy *European Phased Adaptive Approach (EPAA)* rozpocznie działanie baza amerykańskiego systemu obrony z rakietami SM-3. Baza ta będzie zatem elementem zintegrowanego systemu obrony powietrznej i przeciwrakietowej NATO. Polska bowiem aktywnie uczestniczy w budowaniu systemu obrony przeciwrakietowej NATO (*NATO Ballistic Missile Defense*). Przyszłe polskie zdolności przeciwrakietowe będą zatem stanowić wkład w system *NATO BMD*. Pod koniec 2012 roku przyjęto program modernizacji Sił

<sup>52</sup> Podczas szczytu w Chicago w maju 2012 roku NATO zadeklarowało przejściową zdolność operacyjną swojej obrony przeciwrakietowej (*Interim Ballistic Missile Defence Capability*), która łączy indywidualne wkłady sojuszników ze wspólnym systemem kierowania i dowodzenia NATO. Przejściowa zdolność wyposaża Pakt w ograniczoną, ale operacyjnie znaczącą oraz natychmiast dostępną zdolność do zwalczania zagrożeń rakietowych. Ocenia się, iż stanowi to pierwszy etap w zapewnieniu pełnej ochrony ludności, terytorium oraz sił zbrojnych europejskich sojuszników w NATO; *Obrona przeciwrakietowa NATO*, [www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obrona\\_przeciwrakietowa/nato/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obrona_przeciwrakietowa/nato/). Dostęp: 12.07.2014.

<sup>53</sup> Podkreślał to między innymi wiceminister Bogusław Winid podczas konferencji GLOBSEC zorganizowanej w Bratysławie w dniach 18-20 kwietnia 2013 r.; *Dyskusja na temat europejskiej tarczy antyrakietowej na konferencji GLOBSEC*, 20.04.2013, [www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/dyskusja\\_na\\_temat\\_europejskiej\\_tarczy\\_antyrakietowej\\_na\\_konferencji\\_globsec\\_](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/dyskusja_na_temat_europejskiej_tarczy_antyrakietowej_na_konferencji_globsec_). Dostęp: 14.07.2014.

Zbrojnych RP na lata 2013-2022, który ma w tej materii kluczowe znaczenie. W ramach priorytetu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej rozróżniono w nim siedem głównych elementów (typów programów i systemów uzbrojenia)

**Tab. 1. Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w latach 2013-2022. Obrona przeciwlotnicza i przeciwrakietowa**

Lp.	Nazwa Programu Uzbrojenia	Czego dotyczy	Aktualny stan realizacyjny	Czas pozyskania	Ilości docelowe
1.	Modernizacja przenośnego przeciwlotniczego zestawu rakietowego GROM do wersji <b>PIORUN</b>	Opracowanie zmodernizowanego przenośnego przeciwlotniczego zestawu rakietowego nowej generacji	Realizacja pracy rozwojowej	od 2017 r.	dostawy na tym etapie zaplanowano w wielkości ponad 400 rakiet
2.	Zdolna do przerzutu stacja radiolokacyjna <b>BYSTRA</b>	Opracowanie zdolnej do przerzutu stacji radiolokacyjnej	Realizacja pracy rozwojowej	do 2022 r.	19 stacji
3.	Samobieżny przeciwlotniczy zestaw rakietowy <b>POPRAD</b>	Zakup samobieżnych zestawów rakietowych posiadających rakietę GROM na wyrzutni	Realizacja pracy wdrożeniowej	do 2021 r.	79 zestawów
4.	Przeciwlotniczy zestaw rakietowy krótkiego zasięgu nowej generacji <b>NAREW</b>	Pozyskanie przeciwlotniczych zestawów krótkiego zasięgu, zdolnych razić cele powietrzne na odległości do 25 km	Faza analityczno-koncepcyjna. Pełne Studium Wykonalności oraz Założenia taktyczno-techniczne w opracowaniu	do 2022 r.	9 baterii
5.	Przeciwlotniczy zestaw rakietowy średniego zasięgu nowej generacji <b>WISŁA</b>	Pozyskania przeciwlotniczych zestawów średniego zasięgu, zdolnych razić cele powietrzne na odległości do 100 km oraz posiadających zdolności zwalczania rakiet balistycznych	Zakończono dialog techniczny z oferentami, którzy wyrazili chęć uczestnictwa. W wyniku przeprowadzonego o postępowania, przy uwzględnieniu przyjętych kryteriów, do postępowania związanego z pozyskaniem zestawów <b>WISŁA</b> zaproszone	do 2022 r.	6 baterii

			zostaną dwa podmioty: 1. konsorcjum EUROSAM (Thales i MBDA - Francja) oferujące zestaw SAMP/T; 2. firma Raytheon (USA) oferująca zestawy PATRIOT		
6.	Przeciwlotniczy system raketowo-artyleryjski bliskiego zasięgu <b>PILICA</b>	Opracowanie przeciwlotniczego systemu raketowo-artyleryjskiego bliskiego zasięgu	Faza analityczno-koncepcyjna. Pełne Studium Wykonalności oraz Założenia Taktyczno-Techniczne w opracowaniu	2016-2019 r.	6 zestawów
7.	Zdolna do przerzutu stacja radiolokacyjna <b>SOLA</b>	Pozyskanie zdolnych do przerzutu stacji radiolokacyjnych	2.04.2013 r. podpisano umowę na dostawę radarów	30.11.2015 r.	2 kompl. w 2014 r. 6 kompl. do listopada 2015 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych w latach 2013-2022*. Ministerstwo Obrony Narodowej, [www.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/07/program\\_uzbrojenia\\_18\\_lipca\\_2014\\_1.pdf](http://www.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/07/program_uzbrojenia_18_lipca_2014_1.pdf). Dostęp: 31.07.2014.

Analizując założenia Programu, należy podkreślić, iż ze strony polskiej w ostatnim czasie poczyniono konkretne kroki, by efektywnie i aktywnie realizować wyznaczone priorytety dotyczące gwarancji nowoczesnego powietrznego systemu obrony RP. Według szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, gen. Stanisława Kozieja, na finansowanie programu obrony przeciwraketowej będzie przeznaczane co najmniej 4-5% budżetu MON w skali roku. Według szacunków MON koszt tarczy – nowego systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwraketowej – będzie oscylował wokół kwoty co najmniej kilkunastu miliardów złotych. Niektórzy eksperci ostrzegają, że może on sięgać nawet 30 mld USD. W systemie obrony przeciwraketowej i przeciwlotniczej najdroższe są pociski, a to one stanowią około 70% wartości całego systemu. Nie można jednocześnie zapominać, iż przy założeniu, że system będzie używany przez 20-30 lat, za jego eksploatację (serwisowanie i modernizację) trzeba będzie zapłacić około 60% ceny zakupu.

Należy więc wskazać:

- że, z inicjatywy Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, została znowelizowana ustawa o modernizacji i finansowaniu sił zbrojnych;
- podpisana 12 kwietnia 2013 roku nowelizacja zapewnia stabilne finansowanie modernizacji systemu obrony powietrznej poprzez

przeznaczanie na ten cel w perspektywie dziesięcioletniej (2014-2023) środków wynikających ze wzrostu budżetu obronnego<sup>54</sup>;

- wprowadziła ona wymóg, że w ramach 1,95% PKB, który co roku w budżecie państwa jest zapisywany na obronność, kwoty wynikające ze wzrostu gospodarczego muszą być przeznaczane na wyposażenie wojska w środki obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej;
- wprowadzono dodatkowy wymóg, iż wskazane wyżej środki powinny być nie mniejsze, niż 20% kwot przeznaczanych w tym okresie na całość modernizacji technicznej Sił Zbrojnych;
- wdrażanie nowelizacji zaczęto się 4 czerwca 2013 roku, gdy Inspektorat Uzbrojenia rozpoczął dialog techniczny z potencjalnymi dostawcami zestawów rakietowych obrony powietrznej średniego zasięgu<sup>55</sup>.

Zatem zgodnie z założeniami rządowymi polski system przeciwrakietowy ma być dostosowany do obrony przede wszystkim przed rakietami krótkiego zasięgu, a częściowo także średniego. Ma być on w pełni kompatybilny i zintegrowany z systemem przeciwrakietowym tworzonym w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>56</sup>. Do 2022 roku MON zamierza dokonać zakupu sześciu baterii rakiet średniego zasięgu Wisła, mających zdolność do zwalczania rakiet. Zgodnie z szacunkami terminowymi, pierwsza bateria zostanie wprowadzona już w 2017 roku. Ponadto MON zamierza nabyć 11 baterii zestawów krótkiego zasięgu Narew, 77 samobieżnych zestawów przeciwlotniczych Poprad, 6 zestawów rakietowo-artyleryjskich Pilica oraz 152 wyrzutnie i 486 rakiet

<sup>54</sup> Uroczystość podpisania przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego nowelizacji odbyła się na terenie 184. posterunku radiolokacyjnego dalekiego zasięgu w Przejmie Wielkiej w gminie Szypliszki koło Suwałk. Wybór miejsca nie był bezcelowy, jako że stacja radiolokacyjna w Szypliszkach jest wyposażona w funkcję wykrywania i śledzenia taktycznych rakiet balistycznych. Podpisując nowelizację Prezydent podkreślał, iż: „Ustawa ta będzie gwarantowała utrzymanie jako priorytetu budowy własnego systemu obrony przed zagrożeniami lotniczymi i rakietowymi. To będzie także ważny sygnał dla wszystkich, że Polska dysponuje własnymi zdolnościami obronnymi i że jest zdolna do partycypowania w budowie wspólnych systemów dotyczących całego Sojuszu Północnoatlantyckiego”; *Prezydent podpisał. Pierwszy krok do polskiej tarczy*. PAP, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prezydent-podpisał-pierwszy-krok-do-polskiej-tarczy,318135.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prezydent-podpisał-pierwszy-krok-do-polskiej-tarczy,318135.html). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>55</sup> *Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych*, 11 września 2013, [www.mon.gov.pl/ministerstwo/artukul/priorytety/modernizacja-techniczna-si-zbrojnych-103248](http://www.mon.gov.pl/ministerstwo/artukul/priorytety/modernizacja-techniczna-si-zbrojnych-103248). Dostęp: 31.07.2014.

<sup>56</sup> Odnosząc się do kwestii modernizacji Sił Zbrojnych, wydatków z tym związanych a zapewnienia Polsce bezpieczeństwa, prezydent Bronisław Komorowski w marcu 2014 roku stwierdził: „I wystarczy, że będziemy (...) umacniali naszą pozycję w NATO. Będziemy wydawali nie mniej pieniędzy na modernizację techniczną sił zbrojnych, że konsekwentnie będziemy reformowali siły zbrojne, tak jak to ma miejsce w tej chwili. I nie będziemy musieli nic nadzwyczajnego robić pod wpływem zjawisk zachodzących na wschód od Polski, bo to wszystko się dzieje wedle logiki, która została nadana m.in. w 2001 r. po wejściu do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Trzeba pilnować, aby te pieniądze były racjonalnie wydawane, tak aby był ewidentny przyrost zdolności bojowych Wojska Polskiego”; *Prezydent: tarcza antyrakietowa w Polsce decyzyjną nie do cofnięcia*. TVP.Info, [www.tvp.info/14549875/prezydent-tarcza-antyrakietowa-w-polsce-decyzyja-nie-do-cofniecia](http://www.tvp.info/14549875/prezydent-tarcza-antyrakietowa-w-polsce-decyzyja-nie-do-cofniecia). Dostęp: 14.07.2014.

Piorun. Jak wynika z planu w ramach unowocześnienia obrony powietrznej zaplanowano również zakupy mobilnych stacji radiolokacyjnych Soła i Bystra<sup>57</sup>.

Istotnym elementem realizacji *Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych* w ramach obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej było rozpoczęcie dialogu technicznego z potencjalnymi dostawcami zestawów rakietowych obrony powietrznej średniego zasięgu. Do dialogu zgłosili się wszyscy liczący się obecnie na świecie producenci przeciwlotniczych i przeciwrakietowych zestawów rakietowych, a także niezbędnych do ich działania radarów oraz systemów dowodzenia i łączności, w tym: *Northrop Grumman International Trading Inc.*, *Raytheon Company* i *Boeing Company SM&DS*. (firmy amerykańskie<sup>58</sup>), francuski koncern *MBDA* oraz turecki *Aselsan AS*, włoski *Selex* i *Thales*. Polskim kontraktem zainteresowały się również mniejsze firmy, takie jak amerykańska firma *MEADS International Inc.*, hiszpańska *Indra* oraz *Sener spółka z o.o.* (zależna od *Sener Ingenieria y Sistemas*). Izraelskie przedsiębiorstwa w rozmowach z Inspektorem Uzbrojenia MON reprezentowała rządowa agencja *Sibat*. Jak oceniali eksperci, rozmowy w najbardziej otwartej atmosferze można było prowadzić z oferentami z Francji oraz Izraela. Natomiast, zwłaszcza na początku podjętych negocjacji, najbardziej zamknięte na ustępstwa były firmy amerykańskie. Po stronie polskiej wiosną 2013 roku ówczesny *Bumar* powołał do życia konsorcjum *Tarcza Polski*, którego liderem i integratorem został *Polski Holding Obronny* odpowiedzialny za kierowanie projektem i zapewnienie jego finansowania. Konsorcjum powstało z jednej strony, by być partnerem do rozmów dla MON po stronie polskiej przy budowie nowego systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, a z drugiej, aby być bardziej wiarygodnym partnerem do rozmów dla zachodnich koncernów zbrojeniowych. W ramach konsorcjum znalazły się pomniejsze firmy, które zostały odpowiedzialne za poszczególne elementy systemu: *Bumar Elektronika* (radary oraz systemy dowodzenia i kierowania ogniem – w jego ramach powstało Biuro Systemów Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwrakietowej, które przez niemal rok pracowało nad zakresem polonizacji systemu oraz nadzorowało negocjacje handlowe z zainteresowanymi współpracą z polskim konsorcjum branżowymi potęgami na rynku); *Mesko* (produkcja całych rakiet lub ich podzespołów); *Przemysłowe Centrum Optyki* (urządzenia oraz sprzęt optyczny i optoelektroniczny); *Huta Stalowa Wola* (pojazdy i sprzęt artyleryjski); *Zakłady Mechaniczne w Tarnowie* (uzbrojenie artyleryjskie); *OBR CTM SA* (systemy łączności i przetwarzania danych); *Jelcz Komponenty* (samochody ciężarowe); *Wojskowe Zakłady Łączności nr 1* (łączność radiowa i przewodowa); *Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA* (podzespoły do stacji radiolokacyjnych i rozpoznania radioelektronicznego oraz polonizacja wyrzutni rakietowych)<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych w latach 2013-2022*, [www.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/07/program\\_uzbrojenia\\_18\\_lipca\\_2014\\_1.pdf](http://www.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/07/program_uzbrojenia_18_lipca_2014_1.pdf). Dostęp: 31.07.2014.

<sup>58</sup> „Gdyby nie rząd Tuska, dzisiaj mielibyśmy już tarczę antyrakietową”. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gdyby-nie-rzad-tuska-dzisiaj-mielibysmy-juz-tarcze-antyrakietowa,420220.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gdyby-nie-rzad-tuska-dzisiaj-mielibysmy-juz-tarcze-antyrakietowa,420220.html). Dostęp: 16.07.2014.

<sup>59</sup> K. WASILEWSKI: *Polska tarcza antyrakietowa. Czy jesteśmy na nią gotowi finansowo i technologicznie?*. „Polska Zbrojna”, [www.konflikty.wp.pl/kat,134954,title,Polska-tarcza-](http://www.konflikty.wp.pl/kat,134954,title,Polska-tarcza-)

Analizując stronę wykonawczą najważniejszej modernizacji polskich Sił Zbrojnych przy realizacji projektu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, należy wskazać, iż pod koniec czerwca 2014 roku – po trwającym niemal pół roku dialogu technicznym – Inspektorat Uzbrojenia MON zdecydował, że do końcowych negocjacji w kwestii dostaw systemów przeciwlotniczych i antyrakietowych „Wisła” dopuści dwie firmy: amerykański Raytheon z systemem *Patriot* i europejskie – aczkolwiek zdominowane przez francuski przemysł – konsorcjum Eurosam z zestawem SAMPT (pociski Aster-30). Obydwie firmy to wiodący na rynku zbrojeniowym producenci uzbrojenia rakietowego, w tym najbardziej interesujących MON systemów średniego zasięgu, które są w stanie zwalczać zarówno cele powietrzne, jak i taktyczne pociski balistyczne. MON, mając szeroką paletę ofert, dokonało wyboru zgodnie ze wskazanymi wcześniej kryteriami:

- systemy już operacyjne (to kryterium bezwzględnie wyeliminowało znajdujący się w fazie prototypu *MEADS*);
- systemy znajdujące się na wyposażeniu krajów NATO (warunek ten wyeliminował ofertę Izraela);
- systemy zapewniające największy możliwy udział polskiego przemysłu obronnego w produkcji, serwisowaniu oraz dalszej modernizacji zestawów.

Przyglądając się bardziej szczegółowo dwóm ofertom wyselekcjonowanym przez MON, warto podkreślić, iż Raytheon proponuje Polsce zmodernizowaną wersję mającego już 30 lat *Patriota*, z trzema typami pocisków, w tym najnowocześniejszym kinetycznym PAC-3 MSE do zwalczania rakiet balistycznych. Pocisk nie będzie produkowany w Polsce, ze względu na ograniczenia eksportu najnowocześniejszej technologii. Raytheon oferuje polskiemu przemysłowi wytwarzanie izraelsko-amerykańskiej rakiety *Stunner*, budowanej dla izraelskiego systemu *Proca Dawida*. Raytheon opracował też dookólny radar, zapewniający pełne pokrycie pola walki.

Z kolei konsorcjum Eurosam proponuje jedną rakietę do wszystkich rodzajów celów, również dookólny radar i bardzo szeroką ofertę współpracy przemysłowej. Francuskie rakiety *Aster-30* odpalane są pionowo i oprócz wyrzutni naziemnych zdolne są do operowania z pokładu okrętów nawodnych. Podstawowa wersja tych pocisków jest na wyposażeniu Francji i Włoch, bardziej zaawansowana wersja antybalistyczna, zdolna zwalczać rakiety o zasięgu tysiąca kilometrów, znajduje się w stadium projektowym. Konsorcjum deklaruje 70% zaangażowanie polskiego przemysłu w produkcję pocisków, wyrzutni i radarów.

Przedstawiając bliżej te dwie oferty należy jednak dodać, iż MON nie wskazał konkretnie kolejnych etapów oraz terminów zakończenia negocjacji z potencjalnymi dostawcami systemów. Wiceminister obrony Czesław Mroczek poinformował jedynie w sposób lakoniczny o przesunięciu finalizacji kontraktu na drugą połowę 2015 roku. Tym samym pozostaje wątpliwe, czy lata 2018-2019

pozostają aktualne i realne dla wprowadzenia pierwszych baterii systemu Wisła, który ma składać się z 6 baterii i kosztować nawet 40 mld PLN<sup>60</sup>.

Budowanie przez Polskę własnych zdolności obronnych w sferze przeciwlotniczej i przeciwrakietowej stanowi jeden z najistotniejszych elementów zapewnienia bezpieczeństwa RP, niemniej jednak niezwykle istotnym pozostaje kontynuowanie i umacnianie współpracy dwustronnej ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie obronno-wojskowym. Podczas wizyty w Polsce, 7 listopada 2013 roku, sekretarz stanu USA John Kerry określił współpracę polsko-amerykańską w kwestii budowy tarczy antyrakietowej jako wzorową. Odpierał zarzuty, że USA w sytuacji łagodniejszego stanowiska Iranu i zmiany sytuacji w Syrii po raz kolejny mogą zmienić projekt tarczy, jak miało to miejsce w 2009 roku<sup>61</sup>. Zapewniał, że do 2018 roku elementy tarczy staną w Polsce. John Kerry mówił o Polsce jako o idealnym miejscu do inwestowania i najważniejszym partnerze USA w Europie Środkowej. Postawioną wyżej tezę zdają się również potwierdzać słowa ministra obrony narodowej, Tomasza Siemoniaka, wypowiedziane po spotkaniu w Warszawie pod koniec stycznia 2014 roku z sekretarzem obrony USA, Chuckiem Hagelem: „Bezpieczeństwo Polski i tej części Europy w XXI wieku zależy od wsparcia i obecności Stanów Zjednoczonych”. Minister podkreślał konieczność okazania sojuszniczej solidarności, jak i eksponował, że „aktywna obecność Stanów Zjednoczonych w Europie zapewnia naszemu kontynentowi bezpieczeństwo, rozwój i demokrację”. Z kolei amerykański sekretarz przebywający z dwudniową wizytą w Polsce podkreślał, iż „Polska jest dla Stanów Zjednoczonych sojusznikiem strategicznym i starym przyjacielem”. Jako kolejny przykład dobrej współpracy między Polską a USA wskazał nie tylko misje Polski w Iraku i Afganistanie, ale właśnie obronę przeciwrakietową, zapewniając przy tym, że Stany Zjednoczone są nadal zdecydowanie zaangażowane w rozmieszczenie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce<sup>62</sup>. Takie oświadczenia wydają się mieć jednak niezwykle pragmatyczny charakter i należy je postrzegać w kontekście wydarzeń ukraińskich, które zostały zainicjowane z ostatnim kwartale 2013 roku i wiązały się ze zdecydowanym obniżeniem poczucia bezpieczeństwa RP, a nawet potencjalnego zagrożenia (bardziej w kategoriach straszaka politycznego) ze strony Federacji Rosyjskiej. Kryzys ukraiński wymusił niejako na stronie amerykańskiej potwierdzenie gwarancji bezpieczeństwa danych już wcześniej i pokazania pewnego uzależnienia bezpieczeństwa Polski od obecności i zaangażowania Stanów Zjednoczonych

<sup>60</sup> M. ŚWIERCZYŃSKI: *Dwóch na placu boju o kontrakt na polską tarczę. Zyskać ma także nasz przemysł*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/dwoch-na-placu-boju-o-kontrakt-na-polska-tarcze-zyskac-ma-takze-nasz-przemysl,444952.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/dwoch-na-placu-boju-o-kontrakt-na-polska-tarcze-zyskac-ma-takze-nasz-przemysl,444952.html). Dostęp: 16.07.2014.

<sup>61</sup> „Rocznik Strategiczny 2013/14”. Warszawa 2014, s. 299.

<sup>62</sup> Po uroczystym powitaniu w Warszawie sekretarz wraz z szefem MON złożyli wizytę w 33. Bazie Lotnictwa Transportowego w Powidzu, gdzie stacjonują samoloty C-130 Hercules, pozyskane przez Polskę od Stanów Zjednoczonych w ramach pomocy wojskowej; *Amerykański sekretarz obrony w Warszawie. „Polska silnym partnerem w NATO”*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/amerykanski-sekretarz-obrony-w-warszawie-polska-silnym-partnerem-w-nato,392908.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/amerykanski-sekretarz-obrony-w-warszawie-polska-silnym-partnerem-w-nato,392908.html). Dostęp: 20.07.2014.

w obszarze Europy Środkowej oraz stosunku i relacji na linii Waszyngton-Moskwa.

Kryzys ukraiński wpłynął niewątpliwie na relacje polsko-amerykańskie w płaszczyźnie wojskowości i bezpieczeństwa. Polskie władze zwróciły się bowiem do USA z prośbą o poszerzenie wojskowej współpracy bilateralnej, mimo iż Tomasz Siemoniak oficjalnie zapewniał, że pomimo wydarzeń na wschodniej granicy Polski, RP pozostaje bezpieczna i nie ma dla niej bezpośredniego zagrożenia. Minister jednoznacznie wskazywał przy tym: „Wniosek z kryzysu na Ukrainie sam się nasuwa: wschodnia flanką NATO musi być wzmocniona, Stany Zjednoczone muszą być bardziej obecne w Europie”<sup>63</sup>. Zatem w reakcji na polski wniosek, jako wyraz polityki sojuszniczej i zapewnienia bezpieczeństwa zgodnie z zapisami art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego*, jak również zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami najwyższych przedstawicieli władz państwowych USA i zapowiedziami ministra obrony narodowej, Tomasza Siemoniaka, w połowie marca 2014 roku do Polski – 32. Bazy Lotnictwa Taktycznego w Łasku – przyleciało 12 myśliwców F-16 (zamiast samolotów *Herkules*) oraz około 300 żołnierzy amerykańskiego personelu technicznego, a także samolot AWACS. Według oświadczeń MON taka decyzja stanowiła rozszerzenie planowanych ćwiczeń lotniczych *Aviation Detachment*<sup>64</sup>. Oficjalnie myśliwce F-16 miały wspierać misję patrolową nad Litwą, Łotwą i Estonią, jak i gwarantować Polsce zwiększone poczucie bezpieczeństwa. 29 marca 2014 roku do 33. Bazy Lotnictwa Transportowego w Powidzu przybył z kolei rotacyjny komponent lotniczy Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z planem, do Polski przyleciały trzy transportowce C-130J z 37. eskadry lotniczej *USAF*, stacjonującej w bazie w Ramstein i dwa tygodnie odbywały szkolenia z polskimi partnerami (loty nawigacyjne, zrzucanie skoczków i ładunków z 6. Brygady Powietrnodesantowej na poligon drawski, Pustynię Błędowską i lotnisko powidzkie; misje *COMAO* z udziałem polskich F-16 i MiG-29, starty i lądowania na nieutwardzonej drodze startowej)<sup>65</sup>. Wszystkie te działania należało odczytywać nie tylko jako wyraz sojuszniczego zaangażowania, zapewnienia Polsce integralności terytorialnej i wywiązania się ze zobowiązań ze strony Waszyngtonu, ale przede wszystkim pokaz siły ze strony amerykańskiej i danie sygnału Federacji Rosyjskiej, że USA nadal pozostaje zainteresowana Europą Środkową i Wschodnią jako strefą swoich wpływów.

<sup>63</sup> Tomasz Siemoniak w wywiadzie dla RMF FM 22 marca 2014 r. stwierdzał: „Mam świadomość, że po raz pierwszy od bardzo, bardzo wielu lat ludzie zaczęli się obawiać. Ale zagrożenia militarnego dla Polski nie ma. U naszych sąsiadów dzieją się bardzo niedobre rzeczy, ale Polska jest bezpieczna”; T. SIEMONIAK: *Polska jest bezpieczna* [www.mon.gov.pl/aktualnosci/artikel/najnowsze/2014-03-22-tomasz-siemoniak-polska-jest-bezpieczna/](http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artikel/najnowsze/2014-03-22-tomasz-siemoniak-polska-jest-bezpieczna/). Dostęp: 4.08.2014.

<sup>64</sup> *Większe zaangażowanie USA w Aviation Detachment*, [www.mon.gov.pl/aktualnosci/artikel/najnowsze/2014-03-06-wieksze-zaangazowanie-usa-w-aviation-detachment/](http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artikel/najnowsze/2014-03-06-wieksze-zaangazowanie-usa-w-aviation-detachment/). Dostęp: 4.08.2014.

<sup>65</sup> A. GOŁAWSKI: *Transportowa rotacja w Powidzu*, [www.mon.gov.pl/aktualnosci/artikel/najnowsze/2014-03-29-transportowa-rotacja-w-powidzu/](http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artikel/najnowsze/2014-03-29-transportowa-rotacja-w-powidzu/). Dostęp: 4.08.2014.



Warto przy tym dodać, iż w połowie marca 2014 roku gościł w Polsce wiceprezydent USA Joe Biden<sup>66</sup>. Wówczas na stronie Senatu USA pojawiło się oświadczenie Bidena: „Agresywna polityka Rosji sprawia, że NATO powinno natychmiast podnieść potencjał obronny krajów Europy Środkowowschodniej”. Joe Biden proponował przy tym, aby nieodpłatnie przekazać Polsce jedną baterię antyrakiet *Patriot*, natomiast na lotnisko należy przebazować z bazy w niemieckim Ramstein dywizjon myśliwców przewagi powietrznej F-15. Zaproponowano również wzmocnienie sił zbrojnych Rumunii i Bułgarii poprzez przekazanie ich marynarkom wojennym wycofywanych z *US Navy* korwet raketowych klasy *Oliver Hazard Perry*. Słuszność mają jednak niektórzy eksperci oceniający z pewnym zdystansowaniem i pragmatyzmem amerykańskie oświadczenia. Należy bowiem pamiętać, iż w Polsce trwają prace nad stworzeniem narodowej tarczy antyrakietowej. O zamówienia na jej uzbrojenie rywalizowały wówczas koncerny zbrojeniowe z USA (oferujący właśnie *Patrioty*), a także z Izraela i europejski *EADS*. Przekazanie bezkosztowne jednej baterii mogłoby stanowić element zachęcający MON do wyboru właśnie amerykańskiej oferty<sup>67</sup>.

Niezwykle istotna w kontekście kryzysu ukraińskiego, chociaż nieco nadwartościowywana<sup>68</sup>, była także druga wizyta w Polsce prezydenta Baracka Obamy, który przybył na zaproszenie władz państwowych organizujących uroczystości 4 czerwca – 25. rocznicy obalenia systemu socjalistycznego w Polsce. Prezydent USA podczas wizyty spotkał się z polskimi i amerykańskimi pilotami F-16, potwierdził gwarancje bezpieczeństwa dla Polski, jak również zapowiedział wystąpienie do Kongresu USA o przeznaczenie 1 mld USD na program wsparcia sojuszników Stanów Zjednoczonych w Europie Środkowo-Wschodniej poprzez zwiększenie zaangażowania wojskowego w tej części Europy. „Zaangażowanie w bezpieczeństwo Polski i innych sojuszników w Europie Środkowo-Wschodniej jest kamieniem węgielnym naszego własnego bezpieczeństwa. (...) Mamy obowiązek wynikający z art. 5 (*Traktatu Waszyngtońskiego*) naszej umowy zbiorowej i jako prezydent mam zamiar zagwarantować, że Stany Zjednoczone go dotrzymają. Kontynuujemy nasz program obrony raketowej, w tym program obrony przechwytyjącej, tu w Polsce. Nasz oddział lotniczy tutaj jest pierwszą regularną obecnością sił zbrojnych amerykańskich w Polsce” – stwierdzał prezydent USA. Barack Obama

<sup>66</sup> P. WRÓŃSKI: *Biden uspokaja Warszawę*. „Gazeta Wyborcza”, 19.03.2014.

<sup>67</sup> M. MARCZAK: *Wiceprezydent USA: Dajmy Polsce rakiety Patriot!*. „Newsweek”, [www.swiat.newsweek.pl/wiceprezydent-usa-dajmy-polsce-rakiety-patriot-newsweek-pl,artykuly,283182,1.html](http://www.swiat.newsweek.pl/wiceprezydent-usa-dajmy-polsce-rakiety-patriot-newsweek-pl,artykuly,283182,1.html). Dostęp: 27.07.2014.

<sup>68</sup> Opozycja oceniła ją w sposób dosyć krytyczny. Najbardziej trafnie w tej materii wypowiedział się poseł z ramienia PiS Krzysztof Szczerski: „Jest to wizyta dyplomatyczna, nie polityczna i w takim sensie jest to pewne wyrażenie woli nowego otwarcia w relacjach amerykańsko-europejskich. W tym sensie jest ona pewnym sygnałem. Nie ma jednak tutaj przełomu, nie było takiej jednoznacznej inicjatywy, która leżałaby w rękach prezydenta, jak choćby zapowiedź przyspieszenia budowy tarczy antyrakietowej”; K. SZCZERSKI: *Najważniejsze jest to, że prezydent Obama powtórzył słowa Lecha Kaczyńskiego*. *Gazeta.pl*, [www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16097857,Szczerski\\_Najwazniejsze\\_jest\\_to\\_ze\\_prezydent\\_Obama.html](http://www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16097857,Szczerski_Najwazniejsze_jest_to_ze_prezydent_Obama.html). Dostęp: 4.08.2014.

deklarował, że Polska jest jednym z największych sojuszników i przyjaciół USA w świecie.

## **Zakończenie**

Amerykański system obrony przeciwrakietowej, którego elementy mają zostać rozmieszczone do 2018 roku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w percepcji polskich władz stanowi jeden z najważniejszych gwarantów zapewnienia bezpieczeństwa państwu polskiemu i jego obywatelom, a także jest on jednym z nieodzownych elementów scalających polsko-amerykański sojusz wojskowy i umacniających partnerstwo w relacjach bilateralnych.

Polskie władze, mając świadomość pewnych ograniczeń natury technologiczno-finansowej, jak i politycznej, oparły polski udział w budowaniu tego systemu na trzech kompatybilnych i nierozłącznych elementach: modernizacji systemu obrony powietrznej; integrowaniu systemów narodowych w ramach NATO; współpracy dwustronnej ze Stanami Zjednoczonymi oraz innymi sojusznikami i partnerami.

Odnosząc się zwłaszcza do ostatniej z wymienionych przesłanek należy jednak dodać, iż polskie władze dosyć bezkrytycznie, a czasem nawet zbyt irracjonalnie odnoszą się do amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa i wystąpienia w obronie Polski w sytuacji realnego zagrożenia czy nawet agresji (kwestia ta była często podnoszona w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego o Krym 2013-2014 oraz destabilizacji wschodniej Ukrainy jako zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej dla bezpieczeństwa RP). Zdaje się bowiem, iż polscy decydenci polityczni wciąż nie dostrzegają rzeczywistych przesłanek umacniania amerykańskiej obecności w Europie Środkowej i nadwartościowują tak rolę tarczy antyrakietowej, jak i sojuszniczych relacji z USA, dla których – ponad wszelką wątpliwość – kluczowe pozostają relacje na linii Waszyngton-Moskwa. Polska stanowi tylko jeden z elementów gry prowadzonej pomiędzy tymi mocarstwami. Ze względu na swoje położenie geopolityczne Polska doskonale wpisała się zatem w amerykańskie strategie bezpieczeństwa, ale nie oznacza to w żadnym wypadku realnych ich gwarancji dla RP w sytuacji otwartego konfliktu z Rosją.

Tarcza antyrakietowa, i to pomimo modyfikacji z 2009 roku jej wersji podstawowej ogłoszonej jeszcze przez administrację George'a W. Busha, permanentnie jest wskazywana – zarówno przez polskie, jak i amerykańskie władze – jako wyraz amerykańskiej obecności w Europie i sojuszniczej więzi w państwach Europy Środkowej, zwłaszcza w obliczu polityki *Asia Pivot*. Niedeklarowane przesłanki budowy tarczy antyrakietowej, a tym samym amerykańskiej obecności w tej części globu są jednak o wiele głębsze i stanowią wyraz rywalizacji amerykańsko-rosyjskiej o strefy wpływów w okresie pozimnowojennym, a tym samym dążeń amerykańskich elit politycznych do umacniania zależności państw Europy Środkowej (w tym zwłaszcza Polski) od Stanów Zjednoczonych.

Można zatem stwierdzić, iż relacje amerykańsko-polskie z punktu widzenia Waszyngtonu są ważne, ale nie są kluczowe dla amerykańskich

interesów w Europie. Polska dla USA jest państwem istotnym, ale jednym z wielu. Dla demokratycznej administracji Baracka Obamy priorytetowe pozostają relacje z Moskwą, w które protekcyjnie została wpisana Polska, a jednym z elementów owego protekcyjnego traktowania stała się partycypacja RP w amerykańskim systemie obrony przeciwrakietowej. USA doskonale zdają sobie sprawę, iż w perspektywie średnio- czy długoterminowej obecność amerykańskich sił i baz wojskowych w Europie Środkowej nie leży w interesie Moskwy. Amerykański establishment jest świadomy, że proponując Polsce partycypowanie w budowaniu tego typu zabezpieczeń, naraża państwo polskie na konfrontację w stosunkach politycznych i militarnych z Moskwą, która w tarczy widzi zagrożenie dla bezpieczeństwa własnego państwa.

Tarcza antyrakietowa w Polsce tylko potencjalnie stanowi zatem gwarant bezpieczeństwa państwa. Otwartym pozostaje bowiem pytanie, do jakiego stopnia obecność na terytorium RP rakiet SM-3 pogorszy relacje z Federacją Rosyjską, która permanentnie sprzeciwia się rozmieszczeniu na obszarze państw byłego bloku wschodniego elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej.

Justyna Zając

## NATO w polityce bezpieczeństwa Polski

Od początku lat 90. XX wieku Sojusz Północnoatlantycki zajmuje w polskiej polityce bezpieczeństwa kluczowe miejsce. Polska przystąpiła do tej organizacji 12 marca 1999 roku<sup>1</sup> i przez 15 lat odgrywa w niej aktywną rolę.

Celem Autorki jest ukazanie pozycji i roli NATO w koncepcji polskiej polityki bezpieczeństwa, wyjaśnienie ich uwarunkowań oraz zaangażowania Polski w funkcjonowanie tej organizacji, ze wskazaniem na polskie priorytety. Teza Autorki zawiera się w stwierdzeniu, że kluczowa rola NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa jest w głównej mierze determinowana dominującą wśród polskich elit politycznych obawą przed zagrożeniem ze strony Rosji. Implikuje to priorytety polskiego zaangażowania w NATO, wśród których znajdują się: utrzymanie i wzmocnienie pierwotnej funkcji Sojuszu – kolektywnej obrony oraz rozszerzanie NATO na Wschód, w ramach tzw. polityki otwartych drzwi.

### NATO w koncepcji polskiej polityki bezpieczeństwa

„NATO pozostanie najważniejszym sojuszem polityczno-wojskowym oraz gwarantem bezpieczeństwa Polski” – w twierdzeniu tym, zapisanym w najnowszej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* przyjętej w listopadzie 2014 roku, zawiera się istota roli Sojuszu Północnoatlantyckiego w polskiej polityce bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

W istocie od lat 90. XX wieku NATO zajmuje niezmiennie w polityce bezpieczeństwa Polski kluczowe miejsce. Znajduje to odzwierciedlenie w obowiązujących obecnie dokumentach: wspomnianej powyżej *Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, z 2014 roku, *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP*, opracowanej w 2013 roku przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, pod auspicjami Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP* 2022, przyjętej przez rząd w 2013 roku oraz *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, przyjętych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Wybór NATO jako kluczowej organizacji bezpieczeństwa zewnętrznego dokonał się w polskiej polityce bezpieczeństwa stosunkowo szybko. Kiedy na przełomie lat 80. i 90. w Polsce podjęto transformację ustrojową i nastąpiła zmiana ładu międzynarodowego, a Układ Warszawski oraz sojusze bilateralne

---

<sup>1</sup> Nt. procesu akcesyjnego Polski do NATO zob. R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*. Warszawa 2013, s. 37-58; R. KUPIECKI: *Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.* W: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*. Red. R. KUŹNIAR. Warszawa 2001, s. 271-327.

<sup>2</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, p. 37.

Polski Ludowej<sup>3</sup> przestały stanowić jego podstawę, władze w Warszawie rozpoczęły poszukiwania nowego modelu bezpieczeństwa. Spośród różnych koncepcji, w których pojawiały się m.in.: wieczysta neutralność Polski, utworzenie „NATO-bis” czy oparcie bezpieczeństwa euroatlantyckiego na modelu bezpieczeństwa kooperatywnego w formule Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, ostatecznym wyborem stała się akcesja do Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>4</sup>. Wyrażnie znalazło to wyraz w *Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz w dokumencie *Polityka bezpieczeństwa i strategii bezpieczeństwa RP*, przyjętych przez Komitet Obrony Kraju w listopadzie 1992 roku. Wybór NATO był oczywisty: była to najsilniejsza i najbardziej wiarygodna instytucja bezpieczeństwa nie tylko w strefie euroatlantyckiej, ale też w skali światowej. Wybór ten uzasadniał dodatkowo fakt, iż będące jego głównym członkiem Stany Zjednoczone, pozostające w latach 90. jedynym hegemonem światowym o niezagrożonej pozycji, zainteresowane były dalszym istnieniem NATO, co gwarantowało skuteczność jego działania<sup>5</sup>.

Wszelkie próby osłabienia Sojuszu Północnoatlantyckiego czy znalezienia dla niego rozwiązań alternatywnych, były przez polskich decydentów odbierane jako niepożądane, co implikowało ostrożne stanowisko Polski wobec tworzonej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Kiedy w 1999 roku przywódcy państw członkowskich Unii podjęli decyzję o utworzeniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w Polsce uznano, że NATO stanowi główny czynnik stabilności polityczno-wojskowej w Europie i realną podstawę dla Polski zapewnienia bezpieczeństwa i obrony. System kształtujący się w stosunkach Unia Europejska/Unia Zachodnioeuropejska – NATO postrzegano natomiast jako drugi filar polskiego bezpieczeństwa. W retoryce polskich decydentów istniała tendencja do stosowania terminu „Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony” zamiast „Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”. Ta pozornie drobna różnica językowa miała istotne znaczenie. Oznaczała bowiem, że Polska postrzega nową formułę współpracy państw unijnych jako tworzoną w ramach NATO, a nie jako instytucję autonomiczną. Ten punkt widzenia znalazł się m.in. w *Strategii bezpieczeństwa RP* oraz *Strategii Obronności RP*, przyjętych w 2000 roku i został powtórzony przez ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka

<sup>3</sup> Szerzej nt. polityki bezpieczeństwa Polski Ludowej zob. J. ZAJĄC, R. ZIĘBA: *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989*. Toruń 2005, rozdz. III.

<sup>4</sup> Na ten temat zob. ciekawe wspomnienia Janusza Onyszkiewicza, ministra obrony narodowej Polski w latach 1992-1993 oraz 1997-2000. J. ONYSZKIEWICZ: *Na drodze do NATO - okruchy wspomnień*. „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014/I, s. 21-39.

<sup>5</sup> Jak uważa Kenneth Waltz USA traktowały NATO jako narzędzie do realizacji własnych interesów: utrwalenia pozycji USA w Europie i umacniania swoich wpływów w tym regionie. Por. K. WALTZ: *Structural Realism After the Cold War*. „International Security” 2000, Vol. 25, No 2, s. 18–39.

<sup>6</sup> J. ZAJĄC: *NATO i UE w polskiej polityce bezpieczeństwa w XXI wieku*. W: *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK, K. CZORNIK, M. LAKOMY. Katowice 2014; R. ZIĘBA: *Z Waszyngtonem czy Brukselą: dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa*. W: *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Toruń 2006, s. 391-408.

w wystąpieniu przed Sejmem, w maju 2000 roku. Minister powiedział wówczas: „wszystkie proponowane rozwiązania zmierzają do wsparcia harmonizacji działań UE i NATO, jak również wzmocnienia europejskiego filaru NATO, wzmocnienia powiązań transatlantyckich i związania USA z bezpieczeństwem europejskim”<sup>7</sup>. Poparcie Polski dla procesu integracji europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony było zatem jednocześnie z zabiegami o utrzymanie pozycji NATO i Stanów Zjednoczonych w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa, zgodnie z zasadą, że spójność i efektywność systemu bezpieczeństwa europejskiego może gwarantować jedynie ustanowienie przejrzystego i sprawnego mechanizmu konsultacji między NATO a Unią Europejską<sup>8</sup>. Podejście to potwierdzono w strategii bezpieczeństwa przyjętej przez rząd w 2007 roku<sup>9</sup>. W przyjętej sześć lat później *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP* stwierdzono, że strategiczna współpraca między NATO a UE ma dla bezpieczeństwa Polski bardzo ważne znaczenie, bowiem w interesie Polski jest, aby obie organizacje w ramach partnerstwa strategicznego wzajemnie się uzupełniały i dzięki synergii uzyskiwały lepsze efekty wspólnych działań<sup>10</sup>. Podejście to odzwierciedla również *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z listopada 2014 roku.

Uznanie przez Polskę Sojuszu Północnoatlantyckiego za kluczową organizację bezpieczeństwa zewnętrznego wynika z uwarunkowań geopolitycznych. NATO jest sojuszem polityczno-wojskowym, którego istotę stanowi art. 5, zawierający klauzulę *casus foederis*. Dla Polski, położonej w obszarze, w którym wielokrotnie ścierały się interesy mocarstw i pomnej negatywnych doświadczeń historycznych, uzyskanie twardych gwarancji bezpieczeństwa stało się celem kluczowym. Wprawdzie po zakończeniu zimnej wojny zachodnie i południowe środowisko bezpieczeństwa Polski ukształtowało się wyjątkowo korzystnie, to największym wyzwaniem, w opinii polskich

<sup>7</sup> *The Government Statement on Directions of Foreign Policy of the Republic of Poland Presented by his Excellency Prof. Bronisław Geremek the Minister of Foreign Affairs at the 78<sup>th</sup> Session of the Parliament on May 9<sup>th</sup>, 2000*, [www.msz.pl/expose2000.html](http://www.msz.pl/expose2000.html). Dostęp: 1.10.2014; R. ZIĘBA: *Polska wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*. „Przegląd Europejski” 2004, nr 2, s. 7-17.

<sup>8</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.*, pkt. 3.2.3.

<sup>9</sup> W dokumencie tym zadeklarowano wprawdzie poparcie i zaangażowanie Polski w rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jednocześnie jednak określono Sojusz Północnoatlantycki jako najważniejszą dla Polski formę współpracy wielostronnej w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filar stabilności na kontynencie. Podkreślono również, że Polska będzie zabiegać o zwiększenie roli NATO jako forum strategicznego dialogu transatlantyckiego oraz będzie popierać rozwój stałej i zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony między NATO i UE, tak aby zapewnić komplementarność działań tych instytucji oraz maksymalną skuteczność wykorzystania pozostających w ich dyspozycji środków. *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, p. 41, 41, 46. Szerokie omówienie strategii bezpieczeństwa Polski w kontekście członkostwa Polski w NATO i UE zob. S. KOZIEJ: *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE - strategiczne doświadczenia Polski*. „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, II - 2012, s. 20-45.

<sup>10</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 162.

decydentów, niezmiennie pozostaje Rosja, postrzegana jako potencjalne zagrożenie. W istocie w okresie pozimnowojennym linia polityki Polski wobec Wschodu została oparta na ukształtowanych historycznie poglądach. Historia międzypaństwowych stosunków polsko-rosyjskich to rzeczywiście głównie obraz konfliktów i wojen, rywalizacji, antagonizmów, które rozpoczęły się pod koniec XV wieku i ze zmienną dynamiką oraz intensywnością trwają do dziś, jednak jak zauważa Przemysław Grudziński, walka o przetrwanie została tak silnie zakorzeniona w tożsamości Polaków, że nawet wówczas, gdy po zakończeniu zimnej wojny Polska znalazła się w niezwykle korzystnej sytuacji bezpieczeństwa, miała problem ze zmianą historycznego kodu zachowań uwarunkowanego minionymi, dawniej dobrze uzasadnionymi, ale na przełomie XX i XXI wieku anachronicznymi, obawami. W efekcie „Polska z trudem zagospodarowuje odzyskaną wolność. (...) Kiedy w polityce międzynarodowej brakuje adrenaliny, szukamy fikcyjnego zagrożenia w sytuacji, w której i tak nie brakuje realnych problemów. Zamiast korzystać z owoców ciężko wywalczonej wolności w wolnej Europie wymyślamy sobie powody, dla których nie możemy pozwolić sobie na zasłużone poczucie satysfakcji”<sup>11</sup>. Implikuje to nierzadko nieracjonalne zachowania Polski, w których podjęte działania generują więcej strat aniżeli korzyści<sup>12</sup>. Bronisław Łagowski uważa wręcz, że „obawa przed rosyjską agresją na Polskę może być traktowana w kategoriach jakiejś psychologicznej patologii. Nic takiego nie wchodzi w rachubę. To absurd. Trzeba by wielkiego kataklizmu w Europie Środkowo-Wschodniej czy w ogóle w Europie by Polska padła ofiarą takiej agresji. O ataku na Polskę w przewidywalnym okresie mogą mówić tylko ludzie naprawdę niepoważni i bawiący się polityką”<sup>13</sup>. Wprawdzie w dekadzie lat 90. istniejący ład jednocentryczny, z dominującą rolą USA zmniejszał nieco obawy Polski zagrożeniem ze strony Rosji; w strategii z 2000 roku uznano, że „w dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, (...) nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną”<sup>14</sup>. Jednak w początkach XXI wieku obawy te ponownie wzrosły, co jest efektem słabnącej pozycji międzynarodowej Zachodu, rekonfiguracji sił w świecie i pogarszania się stosunków między wspólnotą transatlantycką i Rosją.

<sup>11</sup> P. GRUDZIŃSKI: *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*. Toruń 2008, s. 72, 21.

<sup>12</sup> Zob. Prof. Stanisław Bieleń: *Żeby Polska nie przegapiła szansy na dialog z Rosją*. Interia.pl, [www.fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-prof-stanislaw-bielen-zeby-polska-nie-przegapila-szansy-na-d,1548975](http://www.fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-prof-stanislaw-bielen-zeby-polska-nie-przegapila-szansy-na-d,1548975). Dostęp: 1.10.2014; R. ZIĘBA: *Podstawowe dylematy polskiej polityki wschodniej*. W: *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK, K. CZORNIK, M. ŁAKOMY. Katowice 2014; S. BIELEŃ: *Trudności w normalizacji stosunków polsko-rosyjskich*. W: *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK, K. CZORNIK, M. ŁAKOMY. Katowice 2014.

<sup>13</sup> Prof. Bronisław Łagowski: *rusofobia to obecnie ideologia państwowa*. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-bronislaw-lagowski-rusofobia-to-jest-obecnie-ideologia-panstwowa/51vhw](http://www.wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-bronislaw-lagowski-rusofobia-to-jest-obecnie-ideologia-panstwowa/51vhw). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>14</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.*, pkt. 2.1.

Mając poczucie zagrożenia ze strony Rosji, Polska za najważniejsze zadanie NATO niezmiennie uznaje utrzymanie jego pierwotnej funkcji, jaką jest kolektywna obrona. Potwierdzają to słowa prezydenta Komorowskiego z początku 2014 roku „(...) budżety obronne państw NATO kurczą się, Chiny i Rosja dynamicznie zbroją się, a ich wydatki w tej dziedzinie rosną w tempie 10% rocznie. Problemem pozostaje też brak przejrzystości ich programów zbrojeniowych, który trudno przezwyciężyć wobec poważnego kryzysu reżimu kontroli zbrojeń konwencjonalnych. Przypomnijmy również zacieśniające się więzi militarne Rosji i Białorusi, militaryzację Obwodu Kaliningradzkiego, postrzeganie NATO w doktrynie obronnej Federacji Rosyjskiej jako potencjalnego przeciwnika oraz scenariusze kolejnych edycji ćwiczeń «Zapad», ostatnia miała miejsce w 2013 roku. Czynniki te sprawiają, że planowanie obrony kolektywnej Sojuszu i jego zdolności militarne muszą być gotowe teraz i w przyszłości także na niekorzystny rozwój wydarzeń o charakterze konwencjonalnym»<sup>15</sup>. W przyjętej w listopadzie 2014 roku *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* zapisano, że „odbudowywanie mocarstwowej pozycji przez Rosję kosztem jej otoczenia oraz nasilenie się polityki konfrontacyjnej ze strony Federacji Rosyjskiej, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu, negatywnie rzutują na stan bezpieczeństwa w regionie»<sup>16</sup>. Po raz pierwszy od 1989 roku stwierdzono w oficjalnym dokumencie, że w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, które mogą ją angażować pośrednio lub bezpośrednio. Zabiegi Polski o utrzymanie zapisu *casus foederis* jako głównej funkcji NATO nasiliły się.

### ***Casus foederis* – istota NATO**

Przyjmując w 1992 roku jako priorytet akcesję do NATO Polska uznawała, że zmierza do sojuszu obronnego. Jednak już w drugiej połowie lat 90. okazało się, że Sojusz Północnoatlantycki zaczyna coraz bardziej angażować się poza swoimi granicami traktatowymi, realizując koncepcję operacji *out of area*, przyjętą na szczycie rzymskim w 1991 roku. Szereg operacji pozatraktatowych, w tym interwencja zbrojna w b. Jugosławii w 1994 roku i 1999 roku, a następnie zaangażowanie na dużą skalę w Afganistanie w 2003 roku i Libii w 2011 roku przekształcało NATO, z organizacji o charakterze obronnym w organizację bezpieczeństwa zbiorowego<sup>17</sup>. Wprawdzie Polska zaangażowała się aktywnie w większość tych operacji, o czym będzie mowa poniżej, to jednak niezmiennie stała na stanowisku zachowania równowagi między zdolnościami NATO w zakresie wspólnej obrony

<sup>15</sup> 15 lat w NATO. Rozmowa z prezydentem RP – Bronisławem Komorowskim. „Bezpieczeństwo Narodowe. 15 lat w NATO”, 2014/I, s. 14.

<sup>16</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, p. 41.

<sup>17</sup> Por. NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa. Red. M. PIETRAŚ, J. OLCZOWSKI. Lublin 2011.



a zaangażowaniem w operacje poza obszarem traktatowym<sup>18</sup>. Innymi słowy za najważniejszą funkcję NATO Polska niezmiennie uznaje art. 5, zawierający klauzulę *casus foederis*. W ostatnich latach stanowisko to się intensyfikuje, co wynika z kilku czynników. Po pierwsze, operacje zarządzania kryzysowego osłabiły NATO wewnątrznie i nadszarpięły jego prestiż międzynarodowy. Wprawdzie pierwsze operacje na Bałkanach w latach 90. okazały się sukcesem, ale już zaangażowanie w Afganistanie wyraźnie Sojusz osłabiło. Również operacja w Libii w 2011 roku nie przyniosła oczekiwanych rezultatów – państwo to pozostaje silnie zdeintegrowane i trudno przewidzieć, jak będzie rozwijać się sytuacja. Po drugie, zmieniło się środowisko bezpieczeństwa Polski. Od 2008 roku zaczęło być wyraźnie widoczne pogarszanie się stosunków między wspólnotą euroatlantycką a Rosją. Wojna gruzińsko-rosyjska (sierpień 2008 roku) nasiliła obawy Polski przed zagrożeniem rosyjskim. Jak ujawnił portal WikiLeaks, szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski powiedział amerykańskim urzędnikom, że według wcześniejszych szacunków rządu polskiego niebezpieczeństwo ze strony Rosji mogło nadejść w perspektywie 10-15 lat, natomiast po kryzysie gruzińskim okres ten miał skrócić się do 10-15 miesięcy<sup>19</sup>. W tej sytuacji polscy decydenci domagali się od USA dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa, co było niejednokrotnie podnoszone przez ministra Sikorskiego w rozmowach z dyplomatami amerykańskimi<sup>20</sup>. Po trzecie, zmianie ulega układ sił w świecie, a co za tym idzie wzrasta okres napięć i konfliktów. Jak stwierdził prezydent Bronisław Komorowski: „dziś świat stoi w obliczu renesansu postaw mocarstwowych, powrotu myślenia w kategoriach geopolitycznych stref wpływów, które już raz zawiodły społeczność międzynarodową na manowce nienawiści, konfrontacji i konfliktu”<sup>21</sup>, a „scenariusze związane z zagrożeniami tradycyjnymi, choć obecnie mało prawdopodobne, nie mogą być wykluczone w odleglejszej perspektywie”<sup>22</sup>.

Intensywne zabiegi Polski o przywrócenie znaczenia pierwotnej funkcji NATO, jaką jest kolektywna obrona, stały się wyraźne podczas szczytu NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 roku. Polscy przedstawiciele z sukcesem zabiegali, aby nowa koncepcja strategiczna NATO przyjęła jako jej fundament art. 5. Zaadoptowana ostatecznie koncepcja określiła wprawdzie trzy główne zadania NATO: 1) kolektywną obronę, 2) zarządzanie kryzysowe

<sup>18</sup> Zob. J.M. NOWAK: *Ewolucja NATO a polskie interesy bezpieczeństwa*. W: *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*. Red. R. CZULDA, R. ŁOŚ, J. REGINIA-ZACHARSKI. Łódź 2013, s. 93-109.

<sup>19</sup> *WikiLeaks ujawnia doktrynę Sikorskiego*. Polskie Radio, [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/280752,WikiLeaks-ujawnia-doktryne-Sikorskiego](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/280752,WikiLeaks-ujawnia-doktryne-Sikorskiego). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>20</sup> C. EK: *Poland's New Government: Background and Issues for the United States*. "CRS Report for Congress", Washington 2008.

<sup>21</sup> Przemówienie prezydenta podczas 69. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 25 września 2014 r., [www.prezydent.pl/](http://www.prezydent.pl/). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>22</sup> 15 lat w NATO. Rozmowa z prezydentem RP – Bronisławem Komorowskim. „Bezpieczeństwo Narodowe. 15 lat w NATO”, 2014/I, s. 14.

i 3) bezpieczeństwo kooperatywne, niemniej stało się jasne, że to pierwszy z nich pozostał priorytetem<sup>23</sup>.

Polskie zabiegi utrzymania priorytetu art. 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego* wiązały się również z postulatami o równomierne rozmieszczenie i modernizację infrastruktury obronnej Sojuszu, w tym o zagwarantowanie aktualizacji planów ewentualnościowych na wypadek pojawienia się zagrożenia lub kryzysu w sąsiedztwie polskich granic. W tym kontekście szczególnie ważną dla Polski kwestią stało się ustanowienie na jej terytorium tarczy antyrakietowej. Po wycofaniu się USA z realizacji koncepcji administracji G. W. Busha, Polska chętnie włączyła się w nową koncepcję, zapowiedzianą na szczycie w Lizbonie w listopadzie 2010 roku, oraz potwierdzoną na kolejnym szczycie, w Chicago w maju 2012 roku, dotyczącą rozmieszczenia w Europie systemu obrony antybalistycznej. Projekt zakłada utrzymywanie w europejskich bazach okrętów AEGIS z morskim systemem antybalistycznym, opartym na pociskach SM-3, oraz mobilnych radarów AN/TPY-2 z dowództwem w Niemczech. Przedstawiono także wolę rozmieszczenia lądowej wersji systemu rakiet średniego zasięgu SM-3 w Rumunii do 2015 roku oraz w Polsce do 2018 roku<sup>24</sup>. Dziś już wiadomo, że planowany kolejny etap budowy tarczy, zakładający zainstalowanie w Polsce do 2022 roku rakiet strategicznych SM-3 IIB nie dojdzie jednak do skutku<sup>25</sup>. Tendencja do wzmacniania funkcji obronnej NATO została nasilona w związku z kryzysem na Ukrainie 2013/2014<sup>26</sup>. W związku z zaistniałą sytuacją, wiosną 2014 roku, Polska zaproponowała USA zacieśnienie współpracy wojskowej, a minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zaapelował o rozmieszczenie w Polsce dwóch ciężkich brygad krajów NATO, co nie spotkało się z poparciem ze strony natowskich partnerów. Nawet należące do NATO państwa Europy Środkowej, stanowiące najbliższe sąsiedztwo z Rosją, zajęły różne stanowiska. O ile państwa bałtyckie, Polska i Rumunia opowiadały się za wzmocnieniem infrastruktury NATO w regionie środkowoeuropejskim, to Czechy, Węgry i Słowacja zajęły zdecydowanie bardziej powściągliwe stanowisko<sup>27</sup>.

4 marca 2014 roku na wniosek Polski, powołującej się na art. 4 *Traktatu Północnoatlantyckiego*, odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej, a kilkanaście dni później (16 kwietnia) NATO podjęło decyzję o czasowym zwiększeniu swojej obecności w krajach „brzegowych”. W efekcie latem tego roku wprowadzono zwiększoną obecność rotacyjną sił

<sup>23</sup> Por. L. ZYBLIKIEWICZ: *Koncepcja strategiczna z listopada 2010 r. Zamiany i rezultaty*. W: *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*. Red. R. CZULDA, R. ŁOŚ, J. REGINIA-ZACHARSKI. Łódź 2013, s. 39–52.

<sup>24</sup> M. MADEJ: *NATO po szczycie w Chicago: stan i perspektywy*. W: *Idem*, s. 25–38.

<sup>25</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna...*, s. 129.

<sup>26</sup> Jak powiedział prezydent Bronisław Komorowski z okazji 15-lecia akcesji Polski do NATO: „Polska jest dzisiaj bezpieczna. (...) ale doświadczenie historyczne i obserwacja tego, co się dzieje dziś poza naszymi granicami na Wschodzie zmusza do stałej refleksji i czujności. Uświadamia nam bowiem, że żyjemy w pobliżu obszaru niestabilności”. *Orędzie Prezydenta RP z okazji 15-lecia przystąpienia do NATO, 12.03.2014*, [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>27</sup> A. KACPRZYK: *Deterring Russia after Ukraine: CEE Divided on the Future of NATO Policy*. “Policy Paper”, Polish Institute of International Affairs, No. 13 (96), July 2014.

NATO w Polsce, Litwie, na Łotwie, w Estonii i w Rumunii, zaś na szczycie walijskim (Newport, 4-5 września 2014 roku) postanowiono wydzielić siły natychmiastowego reagowania, tzw. szpicę, które będą w stanie natychmiast zareagować na zagrożenie oraz wzmocnić obecność wojskową na wschodnich rubieżach<sup>28</sup>. *Plan Działań na rzecz Gotowości (Readiness Action Plan)* zakłada wyodrębnienie w ramach Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*, NRF) kilkutyśięcznego kontyngentu znajdującego się w stałej gotowości i zdolnego do przerzutu w zagrożony obszar w ciągu 2-5 dni (*Immediate Alliance Assurance Force*, IAAF). Obsadzenie tego kontyngentu ma mieć charakter rotacyjny i ma on podlegać głównodowodzącemu sił NATO w Europie (SACEUR). Zgodnie z postanowieniami szczytu Sojusz ma też usprawnić mechanizmy wczesnego ostrzegania, zaktualizować plany obronne i zaplanować więcej ćwiczeń. Zdecydowano także o wzmocnieniu stacjonującego w Szczecinie dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego i rozpoczęciu procedury podwyższenia jego stopnia gotowości. Przyznano symboliczną pomoc finansową Ukrainie wielkości 15 mln EUR i uzgodniono, że następny szczyt NATO w 2016 roku odbędzie w Polsce – państwie flankowym Sojuszu. Decyzje szczytu w Newport zostały w Polsce ocenione w sposób zróżnicowany. O ile rząd, prezydent i politycy Platformy Obywatelskiej przyjęli je przychylnie, to największa partia opozycyjna – Prawo i Sprawiedliwość – raczej krytycznie. PiS niezmiennie jest zwolennikiem zacieśnienia sojuszu z USA i uważa, że na terytorium Polski powinny stacjonować amerykańskie, lub przynajmniej mieszane, amerykańsko-polskie oddziały<sup>29</sup>.

Na szczycie walijskim zdecydowano również o zwiększeniu wydatków państw członkowskich NATO na zbrojenia do 2% PKB w ciągu następnej dekady, jednak w tym samym czasie Eurostat opublikował dane, zgodnie z którym gospodarki państw strefy euro pozostają w stagnacji. Pojawia się zatem pytanie o możliwości realizacji tego postulatu. Jak napisał pod koniec września 2014 roku niemiecki dziennik „Der Spiegel”, powołując się na koła wojskowe, NATO prawdopodobnie nie będzie w stanie wywiązać się z gwarancji bezpieczeństwa udzielonych Polsce i państwom bałtyckim na niedawnym szczycie Sojuszu w Walii ze względu na trudności finansowe i organizacyjne<sup>30</sup>.

Zdając sobie sprawę z wewnętrznej słabości NATO, Polska podejmuje wzmoczone działania na rzecz wzmocnienia własnego potencjału militarnego. Od kilkunastu miesięcy prezydent Komorowski lansuje program wzmocnienia obrony, zwłaszcza powietrznej, aby zmniejszyć wrażliwość na ewentualny atak militarny na Polskę, tak aby mogła wytrzymać pierwsze uderzenia do czasu aż

<sup>28</sup> Szczyt NATO w Newport – powrót do podstaw?. Defence24, [www.defence24.pl/](http://www.defence24.pl/). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>29</sup> Spór o szczyt NATO. „Newport jak Monachium w 1938”. Debata polityków w programie telewizyjnym „Kawa na ławę”, 7 września 2014 r. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/spor-o-szczyt-nato-newport-jak-monachium-w-1938,465870.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/spor-o-szczyt-nato-newport-jak-monachium-w-1938,465870.html). Dostęp: 1.10.2014; Kaczyński: Polska powinna pogłębić partnerstwo z USA. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artykul/1101484.html](http://www.rp.pl/artykul/1101484.html). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>30</sup> „Der Spiegel”: NATO nie będzie w stanie wywiązać się z gwarancji wobec Polski. „Gazeta Wyborcza”, 28.09.2014.

sojusznicy z NATO przyjdą ze skuteczną pomocą zbrojną. Idea ta została określona mianem „doktryny Komorowskiego”<sup>31</sup>. Polska jest też jednym z nielicznych członków NATO, które realizuje zalecenia NATO dotyczące poziomu budżetu obronnego na poziomie prawie 2% PKB, uznając za konieczne wzięcie przez sojuszników europejskich większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo.

Sytuację Sojuszu i jego państw członkowskich należy postrzegać w perspektywie globalnej. Kilkuletnia operacja w Afganistanie znacznie NATO osłabiła, kraj wciąż pozostaje zdestabilizowany, co z dużym prawdopodobieństwem zwiększy problem fundamentalizmu islamskiego, rozprzestrzeniającego się obecnie na Bliskim i Środkowym Wschodzie oraz w Afryce, a zjawisko to staje się coraz poważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Śródziemnomorskie państwa członkowskie NATO, takie jak Francja, Włochy czy Hiszpania, zdecydowanie mniej obawiają się ataku militarnego ze strony jakiegokolwiek państwa, aniżeli zagrożeń i wyzwań pozamilitarnych, takich jak fundamentalizmy religijne czy nielegalne migracje<sup>32</sup>. W drugiej połowie września 2014 roku Francja i USA wspomagane przez państwa arabskie – Bahrajn, Arabię Saudyjską, Jordanię, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Katar, rozpoczęły naloty na bojowników Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii. Wskazuje to, że intensywność zagrożeń płynących z obszaru Bliskiego Wschodu i Afryki jest coraz większa. Obszarem potencjalnych napięć i konfliktów pozostaje również Azja. Antagonizujące się stosunki chińsko-japońskie, pozostająca w izolacji nieprzewidywalna Korea Północna, narastająca rywalizacja między państwami regionu o wyspy Paracelskie i wyspy Spratly oraz wciąż nierozwiązany konflikt indyjsko-pakistański mnoży współczesne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Poważnym wyzwaniem dla pozycji międzynarodowej USA jest także rosnąca potęga Chin<sup>33</sup>.

W tej sytuacji część państw Europy Zachodniej, w tym Francja i Niemcy, z całą pewnością nie są zainteresowane długotrwałą antagonizacją stosunków z Rosją i będą czyniły zabiegi, aby temu zapobiec. O ile zatem działania Polski na rzecz utrzymania spójności i efektywności Sojuszu Północnoatlantyckiego jako organizacji obronnej, z kluczową rolą art. 5, są zabiegami zasadnymi, to jednak pytanie pozostaje, jak zbudować efektywny system bezpieczeństwa transatlantyckiego, w dłuższej perspektywie uwzględniając stosunki z Rosją.

<sup>31</sup> „Doktryna Komorowskiego” – czyli priorytety dla obrony własnego terytorium, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl). Dostęp: 1.10.2014; M. FRYC: *Doktryna Komorowskiego – Próba scharakteryzowania. Idea, zakres, priorytety, realizacja*. „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr II–2014/30, kwiecień – czerwiec 2014, s. 41–72.

<sup>32</sup> Tendencję taką odzwierciedla np. *Strategia bezpieczeństwa Hiszpanii*, przyjęta w maju 2013 roku, w której widoczny jest wzrost znaczenia obszaru Morza Śródziemnego (w kontekście wydarzeń związanych z tzw. Arabską Wiosną).

<sup>33</sup> Na temat przyszłości NATO zob. A. MICHTA: *NATO po 2014 roku – jakie priorytety?* „Bezpieczeństwo Narodowe. 15 lat w NATO”, 2014/I, s. 117–130.

## Polityka „otwartych drzwi” NATO

Obok postulatów utrzymania NATO jako sojuszu obronnego, Polska niezmiennie promuje ideę jego rozszerzania o kolejne kraje. Od momentu akcesji do NATO w 1999 roku Polska opowiadała się za przyjęciem do tej organizacji państw bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii, a po osiągnięciu przez nie tego celu w 2004 roku zaangażowała się we wspieranie członkostwa Ukrainy i Gruzji. Polskie stanowisko stało się szczególnie wyraźne podczas szczytu bukareszteńskiego NATO w kwietniu 2008 roku, który, zgodnie z zapowiedziami wcześniejszego spotkania przywódców państw członkowskich w Rydze w 2006 roku, został głównie poświęcony problematyce rozszerzenia Sojuszu. Ostatecznie wystosowano zaproszenie do członkostwa dla Albanii i Chorwacji, odrzucając kandydaturę Macedonii ze względu na sprzeciw Grecji i dużo miejsca poświęcono perspektywie akcesji Ukrainy i Gruzji. Dyskutowana kwestia przyznania tym dwóm krajom *Planu Działań na rzecz Członkostwa* (*Membership Action Plan*, MAP) podzieliła państwa członkowskie. Polska, wraz z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, oraz USA i Kanada forsowały ten pomysł, podczas gdy inne kraje, m.in. Francja, Niemcy i Wielka Brytania uważały go za przedwczesny. Ostatecznie MAP nie został Gruzji i Ukrainie przyznany, ale dzięki zabiegom polskiej i czeskiej dyplomacji oraz osobistemu zaangażowaniu prezydenta Lecha Kaczyńskiego, zadeklarowano, iż kraje te zostaną członkami Sojuszu w przyszłości i rozpoczną z NATO usystematyzowaną współpracę (w ramach tzw. *Annual National Programme*, ANP)<sup>34</sup>.

Postulaty Polski przyjęcia Ukrainy i Gruzji do NATO wpisują się w szerszy kontekst linii jej polityki wobec obszaru poradzieckiego. Od zakończenia zimnej wojny polską politykę oparto na słynnej idei „Giedroyc-Mieroszewski”, określaną mianem koncepcji ULB (od pierwszych liter nazwy trzech państw: Ukraina, Litwa, Białoruś). Idee Juliusza Mieroszewskiego, propagowane przez Jerzego Giedroycia, publikowane były na łamach, wydawanego w Paryżu czasopisma „Kultura”. Wyłożona w 1974 roku koncepcja zakładała, że dopóki Polska i Rosja będą w sporze o tereny ULB – ukraińskie, litewskie i białoruskie, dopóty nie ma szans na porozumienie i bezpieczeństwo. Racjonalne wyjście postrzegano zatem w utrzymywaniu niezależności i samodzielności państwowej tych trzech krajów jako najlepszej gwarancji dla polskiego bezpieczeństwa, przy jednoczesnym utrzymywaniu poprawnych stosunków z Rosją<sup>35</sup>. Do idei Mieroszewskiego i Giedroycia odwoływano się w okresie pozimnowojennym wielokrotnie. Wprawdzie w pierwszej dekadzie XXI wieku wielu polskich ekspertów i polityków zaczęło coraz częściej podważać jej adekwatność w istniejącej sytuacji międzynarodowej, jednak po eskalacji konfliktu na Ukrainie w 2014 roku została ona utrwalona. W maju tego

<sup>34</sup> M. MADEJ: *Wyniki szczytu NATO w Bukareszcie*. „Biuletyn PISM”, nr 14 (482), 8 kwietnia 2008. Zob. też: A. LEGUCKA: *Perspektywy członkostwa Gruzji i Ukrainy w NATO*. Warszawa 2010.

<sup>35</sup> Na temat historii polskiej myśli politycznej w polityce wschodniej zob. A. NOWAK: *Polska polityka wschodnia: historyczne inspiracje i współczesne dylematy*. Ośrodek Myśli Politycznej, [www.omp.org.pl/artukul.php?artukul=18](http://www.omp.org.pl/artukul.php?artukul=18). Dostęp: 1.10.2014.

roku, podczas wystąpienia w Sejmie minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski powiedział: „patronem polityki zagranicznej wolnej Polski po 1989 roku jest Jerzy Giedroyc. (...) Istnienie silnych, niepodległych i żyjących w zgodzie z Polską, nie tylko Ukrainy, ale także Białorusi oraz znajdujących się dziś w zupełnie innej rzeczywistości geopolitycznej krajów bałtyckich jest fundamentem naszej polityki wschodniej. Przypominam, że Giedroyc postulował też normalizację stosunków z Rosją. Staraliśmy się i o to”<sup>36</sup>. Prawdziwość tego ostatniego stwierdzenia jest jednak dyskusyjna. Owszem, część rządów w Polsce po 1989 roku niejednokrotnie starała się o normalizację stosunków z Rosją, w większości okresu ostatnich 25 lat starano się jednak wzmacniać państwa poradzieckie i wciągać je w orbitę wpływów zachodnioeuropejskich, próbując jednocześnie osłabiać Rosję. Amerykański ambasador w Polsce Victor Ashe w depeszy z grudnia 2008 roku wskazywał, że w opinii polskich analityków, „bufor” na wschodzie, w postaci Ukrainy i Białorusi, mógłby trzymać Polskę z dala od linii frontu, a przyjęte przez UE w 2009 roku Partnerstwo Wschodnie może wspomóc wytłumić wpływy rosyjskie w regionie<sup>37</sup>. Były to więc raczej nie tyle zabiegi o zachowanie niezależności Ukrainy i Białorusi, ile próby wciągnięcia ich w strefę wpływów Zachodu<sup>38</sup>. Trudno nie zgodzić się z tezą, że kryzys ukraiński, eskalujący od początku 2014 roku, jest wynikiem walki o strefę wpływów między Zachodem a Rosją. Zachód naruszył żywotną strefę interesów Rosji, a polityka rozszerzania NATO, widoczna na szczycie bukareszteńskim w 2008 roku, przyczyniła się w dużym stopniu do wybuchu kilka miesięcy później wojny gruzińsko-rosyjskiej. Był to wyraźny sygnał ze strony Moskwy, że Zachód posuwa się w swojej polityce za daleko, a ewentualne członkostwo Ukrainy i Gruzji w NATO będzie stanowić dla Rosji bezpośrednie zagrożenie. W podobnym świetle Moskwa dostrzegła zabiegi Unii Europejskiej o podpisanie w Ukrainą umowy stowarzyszeniowej na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 roku<sup>39</sup>. Z punktu widzenia mechanizmów

<sup>36</sup> Informacja ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku, [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>37</sup> WikiLeaks ujawnia doktrynę Sikorskiego. Polskie Radio, [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/280752,WikiLeaks-ujawnia-doktryne-Sikorskiego](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/280752,WikiLeaks-ujawnia-doktryne-Sikorskiego). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>38</sup> Wciąganie Ukrainy w orbitę wpływu Zachodu było celem nie tylko Polski, ale również USA. Wprawdzie na początku lat 90. Waszyngton przyjął zasadę *Russia first*, która nadawała prymat stosunkom amerykańsko-rosyjskim, jednak szybko oczekiwania USA względem transformacji w Rosji nie spełniły się, a między obydwojma państwami nasilał się konflikt interesów. Brak było porozumienia w sprawie amerykańskiego NMD, Rosja sprzeciwiała się interwencji NATO na Bałkanach i w coraz większym stopniu obawiała się wzrastającej obecności USA w republikach poradzieckich. Administracja Billa Clintona we współpracy z Polską działała na rzecz umocnienia ukraińskiej suwerenności oraz nakłanianie Kijowa do trwałego związania się z Zachodem. Potwierdziły to wizyty Clintona na Ukrainie w maju 1995 roku oraz w czerwcu 2000 roku. R. KUŹNIAR: *Pozimmwojenne dwudziestolecie 1989-2001. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa 2011, s. 125.

<sup>39</sup> J.J. MEARSHEIMER: *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*. „Foreign Affairs”, September/October 2014; R. ZIĘBA: *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*. „Stosunki Międzynarodowe-International Relations”, 2014, t. 50, nr 2 (wydanie specjalne), s. 13-40. Na temat rywalizacji mocarstw na obszarze poradzieckim zob. A. WŁODKOWSKA-BAGAN: *Rywalizacja mocarstw na obszarze poradzieckim*. Warszawa 2013.

funkcjonowania stosunków międzypaństwowych działania takie musiały spowodować opór strony rosyjskiej.

Escalacja konfliktu na Ukrainie nie zmieniła jednak zasadniczej koncepcji Polski rozszerzania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wprawdzie sytuacja w tym państwie eliminuje je z rozważań o uzyskaniu członkostwa w NATO, niemniej, jak stwierdził prezydent Bronisław Komorowski: „Polska niezmiennie wspiera politykę «otwartych drzwi» do Sojuszu (...). Uważamy, że NATO musi pozostać otwarte dla wszystkich państw obszaru transatlantyckiego, które spełnią określone kryteria członkostwa i wyrażą wolę przystąpienia do Sojuszu. Co ważne, żaden kraj spoza NATO nie może mieć prawa negocjowania procesu rozszerzania (...) Należy utrzymać perspektywę akcesyjną dla takich państw, jak Gruzja, Mołdawia czy kraje Bałkanów Zachodnich, aby nie zaprzepaścić pozytywnych zmian, jakie w nich zaszły i nie zniechęcić ich do dalszych reform”<sup>40</sup>.

### Udział Polski w operacjach zarządzania kryzysowego

Po zakończeniu dwublokowej rywalizacji Sojusz Północnoatlantycki, poszukujący dalszej racji swojego bytu, przyjął na szczycie rzymskim (7-8 listopada 1991 roku), nową koncepcję strategiczną, zgodnie z którą najważniejszym działaniem stało się poszerzenie funkcji wojskowych NATO o operacje nieprzewidziane w art. 5 Traktatu (tzw. operacje *out of area*). W latach 90. NATO podjęło szereg operacji pozatraktatowych<sup>41</sup>. Jednak stopniowe odchodzenie od kolektywnej obrony na rzecz operacji zarządzania kryzysowego nie było w Warszawie przyjmowane entuzjastyczne. Polska dążyła do członkostwa w sojuszu polityczno-wojskowym i takim chciała NATO widzieć. Potwierdzały to zapisy choćby strategii bezpieczeństwa Polski z 2007 roku: „Polska (...) popiera selektywne zaangażowanie w misje stabilizacyjne na obszarze pozaeuropejskim, jednak pod warunkiem zachowania przez Sojusz wiarygodnego potencjału i pełnej zdolności do zbiorowej obrony państw członkowskich, jak również uwzględnienia wpływu pozaeuropejskiej aktywności NATO na przebieg, tempo oraz koszty modernizacji i transformacji sił zbrojnych sojuszników, w tym Polski”<sup>42</sup>.

Pomimo koncentracji uwagi na art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego Polska stosunkowo szybko zaangażowała się jednak w operacje *out area*. Jeszcze przed akcesją do NATO, w 1995 roku, polscy żołnierze zostali włączeni do Sił Implementacyjnych (IFOR), a następnie Sił Stabilizacyjnych (SFOR), które zajmowały się realizacją wojskowych aspektów porozumień pokojowych

<sup>40</sup> 15 lat w NATO. Rozmowa z prezydentem RP – Bronisławem Komorowskim. „Bezpieczeństwo Narodowe. 15 lat w NATO”, 2014/I, s. 18.

<sup>41</sup> Zob. D. KOZERAWSKI: *Międzynarodowe operacje stabilizacyjne NATO – strategiczna szansa czy zagrożenie*. W: *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*. Red. R. CZULDA, R. ŁOŚ, J. REGINIA-ZACHARSKI. Łódź 2013, s. 171-184; B. BALCEROWICZ: *Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*. W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*. Red. S. BIELEŃ. Warszawa 2010, s. 128-144.

<sup>42</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 41.

z Dayton (1995 rok) o zakończeniu wojny domowej w Bośni i Hercegowinie. W późniejszym okresie Polska dołączyła także do kolejnych operacji o charakterze ratowniczym i humanitarnym. W 1999 roku została uruchomiona kilkumiesięczna misja w Albanii (AFOR), zajmująca się pomocą dla uchodźców, którzy w wyniku kryzysu w Kosowie znaleźli się na terenie tego kraju. Latem 2004 roku Polska skierowała do Grecji kontyngent wojsk chemicznych z 4. Pułku Chemicznego z Brodnicy, którego zadaniem była ochrona uczestników greckich igrzysk olimpijskich przed ewentualnym użyciem przez terrorystów broni masowego rażenia. Kilkanaście miesięcy później, po katastrofalnym trzęsieniu ziemi w pakistańskiej prowincji Kaszmir, NATO postanowiło wysłać do Pakistanu misję pomocy, do której na mocy decyzji prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z października 2005 roku dołączyło wojsko polskie. W latach 2001-2003 Polski Kontyngent Wojskowy brał również udział w operacji NATO *Amber Fox* w Macedonii w celu patrolowania wyznaczonych stref oraz zabezpieczenia obserwatorów Unii Europejskiej i OBWE<sup>43</sup>. Polscy żołnierze działali również w ramach misji treningowej NATO w Iraku – NTM-I (*NATO Training Mission in Iraq*), ustanowionej podczas szczytu NATO w Stambule w 2004 roku. Polska zaangażowała się w tę misję od jej początku, tj. od sierpnia 2004 roku i brała w niej udział do końca 2010 roku. W latach 2005-2011 Polska Marynarka Wojskowa uczestniczyła również w operacji *Active Endeavour*, zajmującej się zapewnieniem bezpieczeństwa żeglugi i zapobieganiem aktom terroru na Morzu Śródziemnym.

Jednakże dwie największe operacje NATO, w których uczestniczy Polska, to KFOR w Kosowie oraz ISAF w Afganistanie. W kierowanych przez NATO siłach międzynarodowych KFOR Polska uczestniczy od lipca 1999 roku; od 2000 roku wspólnie z jednostką ukraińską (Polsko-Ukraiński Batalion – POLUKRBAT). Batalion składa się z 510 żołnierzy polskich, ok. 320 ukraińskich, a także plutonu litewskiego, liczącego 30 osób. W ciągu kolejnych lat PKW w Kosowie przeszło zmiany, najpoważniejsze w 2010 roku, kiedy to siły zadaniowe przekształcono wówczas w grupy bojowe.

Szczególne miejsce zajmuje operacja wojskowa w Afganistanie. Międzynarodowe Siły Wspierania Bezpieczeństwa – ISAF zostały powołane na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z grudnia 2001 roku dla stabilizacji sytuacji w Afganistanie. Mandat sił był kilkukrotnie przedłużany. Polska skierowała w rejon misji pierwszą grupę ok. 300 żołnierzy w marcu 2002 roku. W 2007 roku udział Polski zwiększył się znacznie liczebnie, z ok. 100 osób (w latach 2004-2006) do 1200 osób. W dużym stopniu wiązało się to z wycofaniem się Polski z operacji irackiej<sup>44</sup> i jednoczesnym pogarszaniem się poziomu bezpieczeństwa w Afganistanie na skutek kontrofensywy talibów na

<sup>43</sup> J. ZAJĄC: *Udział Polski w misjach pokojowych i stabilizacyjnych na początku XXI wieku*. „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4 (IV), 2007, s. 191-207.

<sup>44</sup> Przeniesienie priorytetu polskiego zaangażowania międzynarodowego z Iraku do Afganistanu oceniał krytycznie Stanisław Koziej, uznając to za błąd strategiczny. W jego opinii w Iraku Polska miała jakieś szanse na „robienie szerszych interesów pozamilitarnych”, w Afganistanie, będącym „czarną dziurą bezpieczeństwa światowego” Polska nie ma i nigdy nie będzie miała żadnych tego typu szans. Zob. S. KOZIEJ: *op. cit.*, s. 37-38.



południu i wschodzie tego kraju. Liczba polskich żołnierzy w tym kraju stopniowo rosła, osiągając w 2010 roku największy pułap – ok. 2600 osób. Następnie była sukcesywnie zmniejszana. Jesienią 2014 roku liczyła już tylko ok. 300 żołnierzy<sup>45</sup>. W 2008 roku organizacja PKW w Afganistanie zmieniała się zasadniczo. Do 2007 roku zadania realizowane przez Polski Kontyngent Wojskowy ograniczały się w zasadzie do typowych działań inżynierskich, natomiast w 2008 roku powstały Polskie Siły Zadaniowe (*Polish Task Force White Eagle*), które jako jedna z Brygadowych Grup Bojowych w Dowództwie Regionalnym Wschód (*Regional Command East*) przejęły odpowiedzialność za prowincję Ghazni, a w kwietniu 2012 roku zakończył się proces rozmieszczania w tej prowincji Polskich Sił Zadaniowych. Strefa odpowiedzialności polskich sił wojskowych obejmuje dziewięć dystryktów: Nawor, Ajiristan, Rashidan, Jaghato, Waghez, Ghazni, Zanakhan, Khawja Omari, Koghani. We wrześniu 2010 roku Polskie Siły Zadaniowe wsparł amerykański batalion piechoty<sup>46</sup>.

Od 2013 roku ze strony polskich decydentów pojawiają się wyraźnie opinie o konieczności zmniejszenia udziału Polski w misjach ekspedycyjnych. Zwolennikiem tego pomysłu jest zwłaszcza prezydent Bronisław Komorowski. W lutym 2014 roku Biuro Bezpieczeństwa Narodowego opublikowało dokument zatytułowany *Założenia doktryny Komorowskiego*, który zawiera propozycje ustanowienia czterech głównych filarów dzisiejszej polityki bezpieczeństwa i obrony Polski. Jednym z nich jest skierowanie wysiłku Polski na zwiększenie jej potencjału obronnego, co implikuje konieczność ograniczenia udziału polskich sił zbrojnych w misjach ekspedycyjnych. W dokumencie podkreśla się, że militarne zaangażowanie Polski w operacjach zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w Afganistanie, skutkowało rozwojem potencjału wojskowego, nie stanowiącego bezpośrednio części zdolności potrzebnych do obrony terytorialnej Polski i jej obywateli oraz obecnie konieczne jest przeniesienie strategicznego wysiłku RP z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnieniem jej bezpośredniego bezpieczeństwa i obrony<sup>47</sup>. Pomimo takiego stanowiska na początku listopada 2014 roku, minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna zapowiedział, że polscy żołnierze prawdopodobnie zostaną w Afganistanie, z tym że na innych zasadach i w mniejszej liczbie. Ma to związek z zakończeniem w 2014 roku operacji ISAF i rozpoczęciem misji *Resolute Support*, która – zgodnie z postanowieniem ministrów spraw zagranicznych państw NATO – będzie liczyć ok. 12 tys. osób pomagających władzom afgańskim m.in. we wprowadzaniu zasady rządów prawa. Skala polskiego zaangażowania będzie zależała od stanowiska rządu i postanowienia prezydenta, natomiast wojsko przygotowuje się na wysłanie kontyngentu liczącego maksymalnie

<sup>45</sup> ISAF NATO, [www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php](http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>46</sup> Informacje ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej, [www.mon.gov.pl](http://www.mon.gov.pl). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>47</sup> „Doktryna Komorowskiego” – czyli priorytety dla obrony własnego terytorium, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl). Dostęp: 1.10.2014; M. FRYC: *op. cit.*

120 osób<sup>48</sup>. We wrześniu 2014 roku Warszawa podjęła decyzję o niewysyłaniu wojsk do walk przeciwko Państwu Islamskiemu na Bliskim Wschodzie, co spotkało się z niezadowoleniem ze strony amerykańskiej.

---

<sup>48</sup> *Polska rozważa udział w nowej misji szkoleniowej NATO w Afganistanie*. TVN24.pl, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/polska-rozwaza-udzial-w-nowej-misji-szkoleniowej-nato-w-afganistanie,485692.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/polska-rozwaza-udzial-w-nowej-misji-szkoleniowej-nato-w-afganistanie,485692.html). Dostęp: 1.10.2014.

Monika Szynol

## Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w polskiej polityce bezpieczeństwa

Koniec lat 80. i początek lat 90. XX wieku przyniosły nowe wyzwania dla europejskiej polityki bezpieczeństwa. Istotny wpływ na dalszy rozwój Wspólnot Europejskich, a później Unii Europejskiej, miały zmiany geopolityczne i budowa nowego ładu międzynarodowego po 1989 roku, które niosły zasadniczą zmianę uwarunkowań bezpieczeństwa Europy<sup>1</sup>. Biorąc jednak pod uwagę, że już w końcu zimnej wojny w Stanach Zjednoczonych nasilały się tendencje izolacjonistyczne, z jednoczesnym przenoszeniem zainteresowania z obszaru Europy na obszar Pacyfiku i Azji Wschodniej, europejskie elity polityczne rozpoczęły rozważania nad samodzielnym zapewnieniem bezpieczeństwa swoim państwom<sup>2</sup>. Głównym dylematem stało się pytanie, czy europejska obronność miałaby zostać strukturą zupełnie od NATO niezależną, czy może tworzyć system wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego komplementarny<sup>3</sup>. Można zaryzykować stwierdzenie, iż mimo upływu kilkunastu lat, problem ten nie traci na aktualności, a tenże dylemat pojawia się tak we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak i w polskiej polityce bezpieczeństwa.

Znaczący wkład w budowę europejskiego systemu bezpieczeństwa i obrony ESDI, jak również w rozwój integracji europejskiej, wniosło podpisanie Traktatu z Maastricht – Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 roku<sup>4</sup>. Na mocy traktatu ustanowiono – wówczas pomiędzy dwunastoma integrującymi się państwami – Unię Europejską opartą na trzech filarach<sup>5</sup>, spośród których drugi obejmował Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (proces decyzyjny oparty na

<sup>1</sup> Sytuację ukształtowały głównie: pokojowa rewolucja (zwana Jesienią Ludów) w latach 1989 – 1990 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, której skutkiem był upadek w regionie tzw. realnego socjalizmu i rozpoczęcie procesu przemian demokratycznych, pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 roku oraz rozpad ZSRR (a także rozwiązanie Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej). Zob.: S. PARZYMIŚ: *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945 – 2004*. Warszawa 2004, s. 153-168.

<sup>2</sup> R. ZIĘBA: *Funkcjonowanie zachodnioeuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa*. „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 47-48.

<sup>3</sup> T. KUBIN: *Czy państwa Unii Europejskiej mogą mieć wspólną politykę zagraniczną? Czynniki sprzyjające funkcjonowaniu i rozwojowi polityki zagranicznej, bezpieczeństwa oraz obrony UE i utrudniające je*. W: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2008, s. 84 i nast.

<sup>4</sup> Przeobrażenie Wspólnot Europejskich w Unię Europejską było spowodowane procesem poszerzania grupy integrujących się państw, procesem demokratyzacji ugrupowania oraz określania relacji pomiędzy nim, państwami członkowskimi a obywatelami, a także zwiększaniem międzynarodowej pozycji Wspólnot w nowym porządku międzynarodowym. Zob.: A. PODRAZA: *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*. Lublin 2007, s. 35.

<sup>5</sup> Zob.: J. BARCZ: *Struktura Unii Europejskiej*. W: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*. Red. J. BARCZ. Warszawa 2009, s. 49-53.

ustaleniach międzyrządowych)<sup>6</sup>. Jednakże kwestie związane z obronnością na mocy TUE pozostawiono w gestii Unii Zachodnioeuropejskiej, organizacji autonomicznej, ale stanowiącej część składową UE w znaczeniu funkcjonalnym<sup>7</sup>. UZE nie posiadała wystarczających możliwości wojskowych. Uwidoczniło się to szczególnie w połowie lat 90. XX wieku, kiedy Unia Europejska okazała się bezsilna wobec wojny domowej w byłej Jugosławii, destabilizacji Albanii i kryzysu kosowskiego, oddalając się tym samym od realizacji celów ustanowionych w Maastricht<sup>8</sup>. Mimo wzmacniania UZE, a także kolejnych zmian traktatowych (traktat amsterdamski), efektywność polityki bezpieczeństwa i obrony UE nie wzrastała<sup>9</sup>.

Impulsem do rozpoczęcia bardziej zaawansowanej dyskusji na temat polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w 1998 roku była zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii, wcześniej zdecydowanej orędowniczki opcji transatlantyckiej i ścisłego związku europejskiej obronności z zaangażowaniem Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Otwarcie Londynu na dyskusję uznano za „rozsądną reakcję na rosnące wyzwania dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, zmierzającą do zabezpieczenia strategicznych interesów Europy przez wyposażenie UE w zdolność wojskową pozwalającą działać samodzielnie wtedy, gdy USA nie będą chciały interweniować”<sup>10</sup>.

Unijne aspiracje w sferze posiadania samodzielnego systemu obronności i tworzenia własnych zdolności do prowadzenia działań militarnych zostały zaakceptowane przez NATO podczas szczytu w Waszyngtonie w kwietniu 1999 roku. Uznano wówczas, iż silniejsza militarnie UE może wspomóc NATO w działaniach<sup>11</sup>. Już w czerwcu 1999 roku, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii, po raz pierwszy użyto terminu „wspólna europejska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”, zamiennie z określeniem „wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony”. Militarne zdolności UE zostały szerzej zdefiniowane podczas szczytu w grudniu 1999 roku w Helsinkach, gdy ustanowiono – jako narzędzie wykonawcze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w ramach II filaru Unii Europejskiej –

<sup>6</sup> Współpraca o międzyrządowym charakterze miała za zadanie uzgadniać stanowiska państw członkowskich UE i prezentować je na arenie międzynarodowej oraz podejmować wspólne akcje rozwiązujące problemy polityczne i bezpieczeństwa. Zob.: R. ZIĘBA: *Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*. W: *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2004, s. 52; K. ŁASTAWSKI: *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*. Warszawa 2004, s. 278-281.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> R. ZIĘBA: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2003, s. 96-97.

<sup>9</sup> R. ZIĘBA: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Warszawa 2007, s. 77-79.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>11</sup> A. OSTROWSKI: *Porozumienie Berlin Plus jako element współpracy NATO z UE w dziedzinie bezpieczeństwa*. „Kwartalnik Bellona” 2012, nr 2, s. 140.

Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO, ang. *Common European Security and Defence Policy*)<sup>12</sup>.

W ramach wspólnej polityki obronnej postanowiono: podwyższać zdolność wojskową UE i ustanowić nowe struktury dla realizacji zadań zapobiegających konfliktom i postępowania w razie kryzysów; stworzyć autonomiczną zdolność UE do podejmowania decyzji oraz podejmowania i prowadzenia operacji wojskowych w razie międzynarodowych kryzysów, jeśli NATO jako całość nie będzie zaangażowane; lepiej wykorzystywać własne zasoby i reagować szybciej w przypadkach kryzysów cywilnych; rozwijać obszar EPBiO bez uszczerbku dla *Traktatu Waszyngtońskiego* i zmodyfikowanego *Traktatu Brukselskiego*, uznając, że NATO pozostaje podstawą zbiorowej obrony swoich członków i że wciąż będzie odgrywać istotną rolę w rozwiązywaniu kryzysów; wносить wkład na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i współpracować z innymi organizacjami międzynarodowymi na tym polu<sup>13</sup>.

EPBiO wdrażano poprzez trzy rodzaje działań: utworzenie zarządzających organów wojskowych i cywilnych; budowę sił szybkiego reagowania oraz szukanie porozumienia z NATO (w zakresie udziału w systemie europejskim członków Sojuszu, którzy nie należą do Unii, a także w zakresie wykorzystywania przez Unię zasobów NATO w ramach prowadzenia operacji pokojowych<sup>14</sup>. Programy tworzenia wojskowych zasobów i zdolności UE ujmowane były w tzw. Europejskich Celach Operacyjnych/Zasadniczych (pierwszy przyjęto już w Helsinkach w 1999 roku). Z kolei potwierdzeniem roli polityki bezpieczeństwa i obrony w funkcjonowaniu Unii Europejskiej stało się przygotowywanie europejskich strategii bezpieczeństwa.

Do rozwoju europejskiej tożsamości na arenie międzynarodowej przyczyniły się również zmiany, mimo że ograniczone, wprowadzone na mocy postanowień traktatu nicejskiego podpisanego w 2001 roku<sup>15</sup>. Andrzej Podraza wskazuje, że „udało się traktatowo unormować powstanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale miało to bardziej charakter proceduralny niż faktyczny. Możliwości Unii Europejskiej w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych w różnych częściach świata wynikały w mniejszym stopniu z prawnych podstaw podejmowanych zadań, a w większej mierze z woli politycznej prezentowanej przez poszczególne państwa członkowskie”<sup>16</sup>. Słabość WPZiB oraz EPBiO uwidoczniła w szczególności wojna w Iraku i silnie

<sup>12</sup> R. ZIĘBA: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych...*, s. 110.

<sup>13</sup> R. ZIĘBA: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej...*, s. 87-88.

<sup>14</sup> R. ZIĘBA: *Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*. W: *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie...*, s. 56.

<sup>15</sup> M.in. z tekstu traktatu wykreślono część postanowień o Unii Zachodnioeuropejskiej, co oznaczało przejęcie jej funkcji przez Unię Europejską. Wprowadzono również możliwość rozwijania wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Zob.: A. PODRAZA: *Unia Europejska w procesie reform traktatowych...*, s. 400-402.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 402.

spolaryzowane w tej sprawie stanowiska poszczególnych państw członkowskich<sup>17</sup>.

Obecnie ten obszar działalności Unii Europejskiej reguluje Traktat z Lizbony. Co najbardziej istotne – traktat potwierdził autonomię państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony<sup>18</sup>.

Ramy prawno-instytucjonalne Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony wyznacza skonsolidowana wersja Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 42 (dawniej art. 17 TUE): „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stanowi integralną część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”<sup>19</sup>.

Stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii, która jest elementem WPBiO, może doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli jednomyślnie postanowi tak Rada Europejska. Zaznaczono jednak, iż taki kierunek działań nie stoi w sprzeczności z polityką bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich, które są sygnatariuszami Traktatu Północnoatlantyckiego i uznają, że ich wspólna obrona jest wykonywana w ramach uczestnictwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>20</sup>.

Warto zauważyć, iż na mocy postanowień dotyczących WPBiO, które zawarto w zmienionym TUE, państwa członkowskie zobowiązane są do oddania do dyspozycji UE swoich zdolności cywilnych i wojskowych (możliwe jest również przekazanie wspólnie powołanych sił wielonarodowych), dzięki którym ma być możliwe osiąganie celów tejże polityki<sup>21</sup>.

Wśród misji przeprowadzanych przez UE, w których mogą zostać użyte środki cywilne i wojskowe państw członkowskich, wymienione zostały:

- misje obejmujące wspólne działania rozbrojeniowe,
- misje humanitarne i ratunkowe,
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia,
- misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju,

<sup>17</sup> Te różnice zdań wyraźne były również w trakcie prac nad Konstytucją dla Europy. Część państw – z Wielką Brytanią i Francją na czele – strzegła międzyrządowego wymiaru współpracy w ramach WPZiB i EPBiO, zgodnie z niektórymi stanowiskami upatrując w rozwoju europejskiej polityki obronnej zagrożenia dla spójności NATO. W opozycji stały m.in. Niemcy, proponujące uwspólnotowanie tego obszaru polityki Unii Europejskiej. R. ZIĘBA: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej...*, s. 248.

<sup>18</sup> Zob.: J.J. WĘC: *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950 – 2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*. Kraków 2012, s. 545.

<sup>19</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

- misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu (w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktu)<sup>22</sup>.

Działania te mogą również wspierać walkę z terroryzmem, m.in. przez wsparcie państw spoza Unii Europejskiej, które zwalczają terroryzm na własnych terytoriach.

Traktat o Unii Europejskiej dopuszcza przeprowadzanie wskazanych misji jedynie przez grupy państw członkowskich, które wyrażają taką wolę, a zrealizowanie przez nie misji jest możliwe. W takiej sytuacji sposób zarządzania operacją jest uzgadniany przez te państwa oraz Wysokiego Przedstawiciela. Rada otrzymuje od państw (z ich inicjatywy lub na wniosek innego państwa członkowskiego) regularnie informacje o przebiegu misji, przyjmuje również niezbędne decyzje w razie zmian celu, zakresu i warunków misji lub jeśli ta wywoła istotne konsekwencje<sup>23</sup>.

Warto również wskazać, iż zgodnie z traktatem: „w przypadku, gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”<sup>24</sup>. Podkreślono jednak, że artykuł ten nie stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w NATO (to Sojusz stanowi podstawę zbiorowej obrony i forum jej wykonywania dla swoich państw członkowskich) czy szczególnym charakterem polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw.

### **Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w polityce bezpieczeństwa Polski**

Polska nie uczestniczyła w procesie tworzenia systemu wspólnej obronności europejskiej. Co więcej, po II wojnie światowej – jako kraj satelicki ZSRR – zaliczana była do grona państw, z których płynęło potencjalne zagrożenie (militarne oraz ideologiczne) dla Europy Zachodniej. Symbolicznym zakończeniem historycznego podziału, a zarazem aktem ostatecznego zniesienia „żelaznej kurtyny” było dopiero rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku, kiedy to do grupy integrujących się krajów dołączyły państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Podmiotem, który podejmuje decyzje dotyczące polityki bezpieczeństwa i obrony UE jest Rada. Stanowi ona jednomyślnie na wniosek Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego. Kompetencją Rady w zakresie WPBiO jest również podejmowanie decyzji odnoszących się do misji – stanowi o ich celu, zakresie i warunkach przeprowadzenia. Koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów prowadzonych operacji zajmuje się Wysoki Przedstawiciel, pod kierunkiem Rady i w porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Niemniej ważny był jednak rok 1989, w którym rozpoczęła się pokojowa rewolucja w państwach Środkowej i Wschodniej Europy. W jej wyniku kraje te stworzyły nowe koncepcje i zasady polityki zagranicznej, w których – po zerwaniu wcześniejszych powiązań – eksponowano przede wszystkim suwerenność, niezawisłość, terytorialną integralność oraz interes narodowy państw zależnych dotychczas od ZSRR<sup>25</sup>. Ważnym punktem budowania nowego ładu była orientacja prozachodnia i proeuropejska w politykach narodowych oraz wyraźnie i często wyrażane dążenie do integracji ze strukturami euroatlantyckimi<sup>26</sup>.

### ***Polityka bezpieczeństwa Polski po 1989 roku***

Nowa sytuacja międzynarodowa oraz wewnętrzna wpłynęła na konieczność zbudowania nowej koncepcji polityki zagranicznej Polski. W początkowym okresie transformacji (lata 1989 – 1992) cele tworzonej polityki skupiały się wokół: poszukiwań nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, gwarantującego bezpieczeństwo narodowe Polski, reform gospodarczych, mających prowadzić do utworzenia gospodarki wolnorynkowej oraz rozwoju gospodarczego, a także podniesienia znaczenia dokonań Polski i Polaków w zakresie transformacji na arenie międzynarodowej<sup>27</sup>.

W kolejnych latach cele te zostały doprecyzowane – głównym kierunkiem polityki zagranicznej Polski stał się kierunek zachodni, czyli opcja euroatlantycka, jak zresztą wskazuje R. Zięba, „która do dziś przeważa nad pozostałymi kierunkami aktywności międzynarodowej Polski”<sup>28</sup>. Podstawą nowej polityki bezpieczeństwa Polski miało stać się członkostwo w NATO, z kolei przystąpienie do Unii Europejskiej wesprzeć miało wprowadzanie reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Tym bardziej, że na początku lat 90. XX wieku, kiedy rozwiązane zostały Układ Warszawski, RWPG i ZSRR, Polska znalazła się w strefie „rozrzedzonego bezpieczeństwa” (nazywanej również strefą „zbrojnej neutralności”, funkcjonując poza układami sojuszniczymi, za to w otoczeniu nowych sąsiadów<sup>29</sup>. Dopiero „włączenie w sojuszniczy układ bezpieczeństwa i integracji gospodarczej Zachodu zakończyło okres, kiedy Polska zajmowała peryferyjną pozycję wobec systemu zachodniego i znajdowała się «na linii frontu» w latach zimnowojennej konfrontacji”<sup>30</sup>.

Stwierdzić też należy, iż od czasu rozpoczęcia „boju o NATO”, zwieńczonego sukcesem 12 marca 1999 roku w Independence, to właśnie Sojusz Północnoatlantycki stanowił podstawową gwarancję bezpieczeństwa narodowego

<sup>25</sup> E. CZIOMER, L.W. ZYBLIKIEWICZ: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2007, s. 358-361.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*. Warszawa 2010, s. 17.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>29</sup> K. ŁASTAWSKI: Sytuacja geopolityczna Polski po przemianach ustrojowych i wstąpieniu do Unii Europejskiej. „*Studia Europejskie*” 2011, nr 1, s. 20.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 32.



i międzynarodowego Polski. Co więcej, to głównie Pakt po 1989 roku wpłynął i wpływa na kształtowanie polskiej kultury bezpieczeństwa, czyli doświadczeń i mechanizmów postępowania związanych z oddalaniem od państwa stanu zagrożenia, umiejscowienia państwa w międzynarodowym bezpieczeństwie (w szerokim sensie) oraz – w węższym znaczeniu – politycznych aspektów używania siły militarnej (uwzględniających sposoby konstruowania narodowych interesów bezpieczeństwa)<sup>31</sup>. To też implikowało nastawienie Polski wobec systemu bezpieczeństwa tworzonego przez państwa Unii Europejskiej.

### ***Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w strategiach bezpieczeństwa RP w XXI wieku***

Bezpieczeństwo Polski w drugiej dekadzie uzyskania suwerenności strategicznej, czyli na przełomie XX i XXI wieku, skupione było przede wszystkim na transformacji systemu bezpieczeństwa RP w odniesieniu do zmieniających się warunków członkostwa w NATO i UE, a także zdobywaniu doświadczeń w strukturach sojuszniczych i kształtowaniu ich odpowiednio do narodowych interesów<sup>32</sup>. Według Stanisława Kozieja doświadczenia te (pozytywne i negatywne, narodowe i sojusznicze), zdobywane na początku XXI wieku, były istotnym punktem dla budowy strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego w kolejnych latach<sup>33</sup>.

U progu drugiej dekady XXI wieku za najważniejsze uznano zatem przede wszystkim uwzględnienie interesu narodowego w kształtowaniu strategii operacyjnej i transformacyjnej Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>34</sup>. Było to szczególnie istotne w sytuacji, kiedy Polska w 1999 roku przystąpiła do klasycznego sojuszu obronnego, który jednak – ze względu na znaczne zmiany uwarunkowań międzynarodowego bezpieczeństwa – szybko zmuszony był skierować swoją działalność poza region euroatlantycki.

Ważna była również nowelizacja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, także w zakresie jej współpracy z NATO. Za nie mniej istotne uznawano konieczność wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, tak, aby (co kluczowe w analizie WPBiO UE w polityce bezpieczeństwa Polski) „mogła stać się drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem bezpieczeństwa Polski”<sup>35</sup>.

Wobec jeszcze, mimo wszystko, nieukształtowanej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, rodzącej kolejne wątpliwości i kontrowersje, a także opinie, iż „Unia Europejska nieszczególnie, jak do tej

<sup>31</sup> M. BORKOWSKI: *Rola NATO w kształtowaniu kultury bezpieczeństwa w III Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*. Red. M. PIETRAŚ, J. OLCZOWSKI. Lublin 2011, s. 253-254.

<sup>32</sup> S. KOZIEJ: *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*. „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> S. KOZIEJ, A. BRZOZOWSKI: *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*. „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30.

pory, radzi sobie z wyzwaniami w dziedzinie bezpieczeństwa”<sup>36</sup>, podkreślić należy, że w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski rolę wiodącą pełni NATO. Biorąc jednak pod uwagę obowiązki wynikające z członkostwa w UE, a także perspektywę wzmocnienia tegoż drugiego filaru polskiego bezpieczeństwa, w dokumentach strategicznych dotyczących bezpieczeństwa i obronności Polski ten obszar działalności UE zajmuje w XXI wieku ważne, chociaż drugie, miejsce.

### ***Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku***

Obowiązująca w oficjalnej wykładni polskich interesów narodowych pozostaje przyjęta w 2007 roku przez Prezydenta RP *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, która określiła narodowe interesy i strategiczne cele w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego Polski (w zgodzie ze strategiami sojuszniczymi NATO i UE).

Dokument ten wskazał, że to „Sojusz Północnoatlantycki jest dla Polski najważniejszą formą współpracy wielostronnej w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filarem stabilności na kontynencie, a także główną płaszczyzną stosunków transatlantyckich”<sup>37</sup>, priorytetem czyniąc wzrost zdolności NATO do zapewniania zbiorowej obrony i tworzenia płaszczyzny konsultacji międzysojuszniczych w sytuacji zagrożenia<sup>38</sup>. Podkreślono poparcie dla rozwoju potencjału NATO w ramach zapobiegania kryzysom i prowadzenia operacji stabilizacyjnych, doskonalenia zdolności Paktu do zwalczania zagrożeń nietradycyjnych (m.in. terrorystycznych i wynikających z rozprzestrzeniania broni masowego rażenia), selektywnego zaangażowania w misje stabilizacyjne na obszarze pozaeuropejskim (pod warunkiem zachowania pełnej zdolności do zbiorowej obrony członków Sojuszu i uwzględnienia wpływu takich działań na siły zbrojne sojuszników), a także zwiększania roli Paktu jako strategicznego forum dialogu transatlantyckiego<sup>39</sup>.

Na drugim miejscu w systemie bezpieczeństwa Polski wskazano Unię Europejską, głównie jednak ze względu na wpływ członkostwa Polski w UE na „bezpieczeństwo i możliwości rozwojowe państwa we wszystkich wymiarach życia politycznego, gospodarczego i społecznego”<sup>40</sup>. Podkreślono także znaczenie uzgodnienia wspólnych mechanizmów bezpieczeństwa energetycznego, umacnianie pozycji UE na świecie i zwiększanie jej międzynarodowego zaangażowania (regionalnego i globalnego)<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> S. KOZIEJ: *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE...*

<sup>37</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta 13 listopada 2007 roku przez Prezydenta RP.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Z. ZAMIAŁ: *Priorytety w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. „Security Review”, [www.securityreview.com/article/2011/01/priorytety-w-systemie-bezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej](http://www.securityreview.com/article/2011/01/priorytety-w-systemie-bezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>40</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>41</sup> *Ibidem*.

Polska zobowiązała się do aktywnego uczestnictwa w rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz poparcia dla zwiększania aktywności UE w Europie Wschodniej i innych regionach świata<sup>42</sup>. W Strategii wyrażono również poparcie dla rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, dalszego rozwoju współpracy w obszarze przemysłów obronnych, harmonizacji zakupów i wspólnych wojskowych programów badawczych oraz stopniowej budowy europejskiego rynku uzbrojenia (w których ważną rolę pełni Europejska Agencja Obrony)<sup>43</sup>. Ponadto zobowiązano się do wniesienia znaczącego wkładu w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności Unii w zakresie reagowania kryzysowego, zwiększania zaangażowania w tworzenie europejskich sił szybkiego reagowania i grup bojowych oraz uczestnictwa w prowadzonych przez UE misjach (stabilizacyjnych, pokojowych, humanitarnych, ratowniczych i szkoleniowych)<sup>44</sup>.

Niemniej jednak wskazano, że Polska „zdecydowanie popiera rozwój stałej i zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony między NATO i UE, tak aby zapewnić komplementarność działań tych instytucji oraz maksymalną skuteczność wykorzystania pozostających w ich dyspozycji środków”<sup>45</sup>. W Strategii zresztą wielokrotnie podkreślano bliskość sojuszu Polski i Stanów Zjednoczonych, wobec czego nie może dziwić silne poparcie dla zwiększania roli i zaangażowania USA w Europie (także poprzez działania na linii NATO – UE), które uznawano za „siłę gwarantującą bezpieczeństwo i stabilizującą relacje polityczno-militarne na kontynencie”<sup>46</sup>.

Przewaga kierunku euroatlantyckiego w polityce bezpieczeństwa pozostawała odzwierciedleniem prowadzonej wówczas polityki zagranicznej, którą R. Zięba nazywa „etapem samowasalizacji i klientelizmu” w stosunkach polsko-amerykańskich, trwającym od 1999 roku (czyli od momentu akcesji do NATO) do 2007 roku, kiedy nowy rząd rozpoczął etap równoważenia asymetrii na tej linii<sup>47</sup>.

### ***Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku***

W 2013 roku Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zaprezentowało *Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, w której – biorąc pod uwagę sytuację bezpieczeństwa Polski – zaprezentowano trzy opcje strategii operacyjnej Polski. Pierwsza zakłada maksymalne umiędzynarodowienie bezpieczeństwa Polski, kolejna – strategiczną autarkię, czyli samodzielność

<sup>42</sup> Z. ZAMIAŁ: *Priorytety w systemie bezpieczeństwa...*

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> R. ZIĘBA: *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie...*, s. 149-160.

i samowystarczalność, ostatnia – zrównoważone umiędzynarodowienie i usamodzielnienie bezpieczeństwa Polski<sup>48</sup>.

Biała Księga wskazała realizację przede wszystkim opcji trzeciej, która powinna skupić się na:

- utrzymaniu własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum dziedzin, obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego (szczególnie w tych, w których może być utrudnione działanie sojusznicze),
- umacnianiu międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa przez pogłębianie procesów integracyjnych w obszarze euroatlantyckim, które opierają się na wspólnocie interesów i wartości (przede wszystkim w ramach obrony kolektywnej NATO, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, partnerstw strategicznych i strategicznego dobrosąsiedztwa),
- wsparciu selektywnego udziału międzynarodowej aktywności w ramach zapobiegania powstawaniu nowych źródeł zagrożeń lub rozprzestrzeniania się istniejących kryzysów ponadregionalnych (na podstawie mandatu międzynarodowego)<sup>49</sup>.

### ***Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022***

Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* wskazuje wyzwania, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Do głównych zaliczono terroryzm, proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, międzynarodową przestępczość zorganizowaną oraz zagrożenia w cyberprzestrzeni. W dokumencie zwrócono także uwagę na potencjalne zagrożenia wynikające m.in. z destabilizacji systemu politycznego, nieprawidłowo funkcjonujących mechanizmów gospodarczych i społecznych, naruszeń praw człowieka, zubożenia społeczeństw, degradacji środowiska naturalnego czy wyczerpujących się zasobów<sup>50</sup>. W Strategii podkreślono, iż „głównych szans na utrwalanie bezpieczeństwa narodowego należy upatrywać we wzmacnianiu roli Polski w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz budowie coraz lepszych relacji z państwami sąsiednimi”<sup>51</sup>.

Aktywne uczestnictwo Polski w systemach bezpieczeństwa zbiorowego i regionalnego, w szczególności członkostwo w NATO i UE uznano zresztą za mocną stronę polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego, tak jak i wzrost

---

<sup>48</sup> BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

skuteczności realizacji polskich priorytetów w tych organizacjach<sup>52</sup>. Niemniej do słabych stron zaliczono m.in. niepełną interoperacyjność i kompatybilność Sił Zbrojnych RP z wojskami sojuszniczymi, a także ograniczone wykorzystywanie w modernizacji polskich sił zbrojnych możliwości, które stwarza europejska baza technologii obronnych i wieloletnie programy obronne Europejskiej Agencji Obrony<sup>53</sup>.

Dodać trzeba, że pierwszym z celów Strategii jest kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym. Za jeden z jego priorytetów uznano „Zwiększenie skuteczności realizacji polskich priorytetów w NATO i UE oraz dbanie o sprawność mechanizmów sojuszniczych”, poprzez m.in. rozwój zdolności UE do prowadzenia kompleksowych działań w zakresie reagowania kryzysowego. Kierunek ten winien być realizowany poprzez m.in. wsparcie inicjatyw, które służyć mają usunięciu braków w kluczowych wojskowych i cywilnych zdolnościach reagowania kryzysowego w zakresie WPBiO UE; wsparcie ustanowienia w Unii platformy pozwalającej pozyskać nowe zdolności obronne; stymulację rozwoju efektywnych struktur instytucjonalnych UE odpowiedzialnych za rozwój zdolności i reagowanie kryzysowe w zakresie WPBiO UE; wsparcie rozwoju Europejskiej Agencji Obrony; wzrost gotowości do użycia grup bojowych oraz harmonizację mechanizmów planowania, prowadzenia operacji i rozwoju zdolności; rozwój współpracy w ramach WPBiO z państwami spoza UE i innymi organizacjami międzynarodowymi (np. NATO) czy uwzględnienie polskich interesów w pracach nad tworzeniem Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej i uzyskanie przez Polskę pełnego członkostwa w Europejskiej Agencji Kosmicznej<sup>54</sup>.

Niemniej jednak stwierdzić po raz kolejny należy, iż to właśnie NATO, jako jeden z „najważniejszych instrumentów kształtujących środowisko bezpieczeństwa”, wciąż uznawane jest za głównego gwaranta polskiego bezpieczeństwa, a rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego RP służyć ma przede wszystkim jak najlepszemu wywiązywaniu się z sojuszniczych zobowiązań. Co prawda podkreśla się znaczenie postępów integracji europejskiej dla umacniania bezpieczeństwa euroatlantyckiego, jednak dopiero powstanie w przyszłości systemu wspólnej obrony UE może dostarczyć Polsce dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa<sup>55</sup>.

## **Udział Polski we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej**

Polska oficjalnie stała się współtwórcą Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w momencie akcesji, czyli 1 maja 2004 roku,

<sup>52</sup> P. SOŁOCH: *Uwagi do diagnozy systemu bezpieczeństwa zawartej w „Strategii rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (SRSBN RP)*. Instytut Sobieskiego, [www.sobieski.org.pl/analiza-is-58](http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-58). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022...*

<sup>55</sup> *Ibidem*.

zyskując możliwość aktywnego włączenia się w politykę zewnętrzną UE. Jednakże ze względu na silny proamerykański kierunek polskiej polityki zagranicznej, początkowo aktywność ta nie była wielka.

Rezerwa, lub wręcz niechęć, wobec wspólnego systemu bezpieczeństwa europejskiego, była zresztą widoczna już wcześniej, kiedy ustanowiono Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE na przełomie XX i XXI wieku. W opinii Polski EPBiO mogła zagrozić spójności NATO i obecności Stanów Zjednoczonych w Europie. Przez to też Polskę uznano za „konía trojańskiego Ameryki w Europie budującej swoją niezależną zdolność wojskową”<sup>56</sup>.

W obliczu zbliżającego się członkostwa Polski w UE, nastawienie to zmieniało się stopniowo, niemniej zobowiązanie się do wsparcia EPBiO traktowane było jako wsparcie europejskiego filara NATO oraz stałej współpracy na linii NATO – UE w zakresie bezpieczeństwa<sup>57</sup>.

Większe zaangażowanie Polski w działania Unii Europejskiej, także w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, rozpoczęło się dopiero w 2007 roku, po zmianie obozu rządzącego w wyniku przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Celem rządzącej Platformy Obywatelskiej stało się zrównoważenie asymetrii w stosunkach pomiędzy Polską i Stanami Zjednoczonymi oraz zacieśnienie współpracy z Niemcami i Francją, z którymi relacje zostały utrudnione przez rozbieżność stanowisk w sprawie interwencji w Iraku w 2003 roku. Zbliżenie z państwami Trójkąta Weimarskiego, liderami integracji europejskiej, stworzyło Polsce możliwość wniesienia konstruktywnego wkładu w programowanie WPBiO.

Szczególnie istotne w tym kontekście wydaje się więc podjęcie współpracy francusko-polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, której efektem stała się podpisana 5 listopada 2009 roku w Paryżu przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego i polskiego premiera Donalda Tuska *Deklaracja Francusko-Polskiego Szczytu w sprawie Bezpieczeństwa i Obrony*. Dokument stanowi niejako wypadkową tradycyjnej niechęci Francji wobec zwiększania zaangażowania Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim oraz polskiego przekonania o wiodącej roli NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego, jednak już biorącym pod uwagę szanse wynikające ze wzmocnienia polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Polska i Francja przyznały, że „postrzegamy WPBiO i NATO jako wzajemnie się uzupełniające i wzmacniające. Francja i Polska deklarują swoje poparcie dla Europy w zwiększaniu jej zdolności obronnych”<sup>58</sup>. Poprzez zacieśnienie współpracy „Francja i Polska chcą być w awangardzie kształtującej nowe idee i rozwiązania dla dobra Europy”<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> R. ZIEBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*. Warszawa 2013, s. 89.

<sup>57</sup> R. ZIEBA: *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie...*, s. 126-127.

<sup>58</sup> *Deklaracja Francusko-Polskiego Szczytu w sprawie Bezpieczeństwa i Obrony*, Paryż, 5 listopada 2009 r.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

Wśród działań na rzecz rozwijania europejskich zdolności bezpieczeństwa i obrony wymieniono:

- użycie europejskich sił morskich w celu zwalczania przemytu, terroryzmu, proliferacji, nielegalnej imigracji i piractwa,
- wzrost solidarności finansowej pomiędzy państwami członkowskimi Unii w celu umożliwienia im rozmieszczenia zwiększonej liczby sił,
- wsparcie wdrażania programów Europejskiej Agencji Obrony, ustanowienie współpracy w zakresie Europejskiej Floty Transportu Powietrznego, program obserwacji satelitarnych MUSIS i przedsięwzięcia zwiększające dostępność śmigłowców na potrzeby operacji prowadzonych przez UE i NATO, a także wspólne poszukiwanie nowych programów w ramach EAO,
- opracowanie rozwiązań w zakresie wspólnego tworzenia i użytkowania zasobów, wspólnych zakupów i specjalizacji (przede wszystkim na potrzeby wsparcia operacyjnego) w odniesieniu do zamówień,
- wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego,
- wzmocnienie interoperacyjności poprzez udział w ćwiczeniach polowych,
- wzmocnienie zdolności UE do planowania i prowadzenia operacji cywilnych i wojskowych, zgodnie z doświadczeniami z operacji UE i dalszym ich rozwojem<sup>60</sup>.

Potwierdzeniem wzmożenia zaangażowania na rzecz rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE przez Polskę, Francję i Niemcy było przygotowanie w 2010 roku szczegółowych propozycji dotyczących wzmocnienia WPBiO. W imieniu Trójkąta Weimarskiego (a dokładniej – ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony trzech państw) minister Radosław Sikorski w grudniu 2010 roku przekazał Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Catherine Ashton, list z następującymi postulatami:

- rozwijania praktycznego wymiaru współpracy Unia Europejska – NATO, m.in. w zakresie budowania zdolności i współpracy operacyjnej,
- rozwijania zdolności europejskich, projektów i inicjatyw (w ramach UE, pomiędzy NATO i UE, bilateralnie), optymalizowania zdolności przez pozyskiwanie i wykorzystywanie zdolności i specjalizacje,
- utworzenia stałej struktury planistyczno-dowódczej UE, która stałaby się instytucjonalnym partnerem dla analogicznych struktur NATO,
- adaptacji koncepcji grup bojowych do realnych potrzeb operacyjnych<sup>61</sup>.

Wzmocnienie zdolności Unii Europejskiej w zakresie planowania i dowodzenia misjami cywilnymi, cywilno-wojskowymi i wojskowymi miało

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH: *Rozwój zdolności UE. Inicjatywa Weimarska*. [www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/europejska\\_polityka\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony/esdp/rozwoj\\_wojskowych\\_zdolnosci\\_ue/](http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony/esdp/rozwoj_wojskowych_zdolnosci_ue/). Dostęp: 29.08.2014.

usprawnić WPBiO pod względem efektywności i finansów, przy zachowaniu pełnej współpracy i komplementarności wobec NATO<sup>62</sup>. Mimo przyjęcia listu przez Radę UE i zobowiązania C. Ashton do przedstawienia raportu na temat polityki bezpieczeństwa i obrony UE, ze względu na zawetowanie propozycji przez Wielką Brytanię, dalsze działania w zakresie tzw. Inicjatywy Weimarskiej zostały zablokowane<sup>63</sup>.

Niepowodzenie wspomnianej inicjatywy nie przeszkodziło Polsce w dalszych działaniach na rzecz reform Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Doskonałą okazją do zaprezentowania swojego zaangażowania była sprawowana przez Polskę w II półroczu 2011 roku rotacyjna prezydencja w Radzie Unii Europejskiej.

Rozwój WPBiO, a w szczególności rozwój unijnych zdolności obronnych, uznano za jeden z priorytetów polskiego przewodnictwa, wskazując cztery podstawowe kierunki działań. Pierwszym było wzmocnienie współpracy pomiędzy Unią Europejską a Sojuszem Północnoatlantyckim, m.in. poprzez zwiększanie intensywności i znaczenia współpracy na szczeblu operacyjnym i taktycznym (np. dzięki harmonizacji i synchronizacji rozwoju szeroko pojętych zdolności). Zacieśnianie współpracy w zakresie przygotowania i prowadzenia operacji miało odbywać się dzięki wzmocnieniu mechanizmów konsultacji i koordynacji działań. Większych efektów, z powodów upolitycznienia relacji NATO – UE, nie udało się jednak osiągnąć<sup>64</sup>.

Jako drugi kierunek wskazano relacje z partnerami (przede wszystkim wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej). Ambicją polskiej prezydencji było wzbogacenie Partnerstwa Wschodniego o projekty związane z bezpieczeństwem. Pojawiają się opinie, że w sferze dyplomatycznej na tym polu osiągnięto sukces, nie można jednak podobnie podsumować działań w sferze wojskowej. Niemniej na taki efekt wpływ miały okoliczności sprawowania przez Polskę przewodnictwa, przede wszystkim kryzys gospodarczy, a także polityczne ryzyko lokowania inwestycji na Białorusi oraz ryzyko powstania konfliktu z Rosją<sup>65</sup>.

Za kolejny kierunek działań uznano współpracę cywilno-wojskową i wypracowanie formuły prowadzenia operacji wojskowych. Polska prezydencja podjęła próbę doprowadzenia do konsensusu w sprawie zbudowania w ramach UE stałej struktury planistyczno-dowódczej na szczeblu strategicznym, która byłaby zdolna do planowania i prowadzenia operacji i która uwzględniałaby działania o charakterze cywilnym, cywilno-wojskowym i wojskowym za element budowania zdolności UE. Sprzeciw wobec tych planów zgłosiła Wielka Brytania, propozycje (w pewien sposób, bo przedstawiając własne koncepcje

<sup>62</sup> *System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, możliwości, problemy reform.* Raport PISM. Red. M. TERLIKOWSKI. Warszawa 2011, s. 27-28.

<sup>63</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej...*, s. 101.

<sup>64</sup> J. OCHMAN: *Udział prezydencji Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.* „Kwartalnik Bellona” 2012, nr 1, s.10-20.

<sup>65</sup> *Ibidem.*



działań tego typu, a nie wspierając te wypracowane przez polskie struktury) poparły Francja, Niemcy i Włochy<sup>66</sup>.

Jako ostatni, czwarty, kierunek wskazano rozwój zdolności obronnych Unii Europejskiej, na który składało się przystosowanie unijnych grup bojowych do współczesnych wymagań operacji zarządzania kryzysowego z jednej strony, oraz zmniejszenie niedoborów zdolności wojskowych z drugiej strony. Co prawda uzyskano w tym zakresie poparcie państw członkowskich, jednak postęp w tej dziedzinie był utrudniony ze względów politycznych i finansowych. Niemniej kierunek ten został uznany za istotny dla wzmocnienia WPBiO Unii Europejskiej<sup>67</sup>.

J. Ochman zauważa, iż „w skali makro Polska wspierana działaniami głównych państw członkowskich (najsilniejszych ekonomicznie i politycznie) oraz wysokiej przedstawiciel, zainicjowała wiele procesów UE, stymulowała dyskusje oraz przygotowywała grunt pod przyszłe decyzje”<sup>68</sup>. Jak jednak wcześniej wspomniano, uwarunkowania sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej były wyjątkowo trudne, przede wszystkim ze względu na trwający kryzys gospodarczy i pogłębiający się kryzys polityczny w UE. Ponadto w II półroczu 2011 roku nadal wdrażane były postanowienia traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie z końcem 2009 roku. Przez to też „inicjatywy i duża aktywność Polski nie znalazły bezpośredniego odzwierciedlenia w rezultatach”<sup>69</sup>.

## **Wkład Polski w zdolności i zasoby WPBiO**

Jak wspomniano, do 2007 roku Polska z dystansem podchodziła do wszelkich koncepcji rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej.

### ***Europejskie siły szybkiego reagowania***

Jednym z głównych punktów tworzenia zasobów i zdolności w ramach EPBiO było sformowanie sił zbrojnych, dzięki którym możliwe byłoby prowadzenie operacji zarządzania kryzysowego. Na podjęcie decyzji o budowie europejskich sił szybkiego reagowania wpływ miały przede wszystkim: brak możliwości wojskowej reakcji UE w trakcie wojen bałkańskich w latach 90. XX wieku, konieczność wzmocnienia reagowania kryzysowego w odpowiedzi na nowe zagrożenia i wyzwania dla międzynarodowego bezpieczeństwa, konieczność osiągnięcia pełnej zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa w celu organizowania i przeprowadzania operacji zgodnie

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ: *Zaangażowanie Polski w realizację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE - wymiar wojskowy*. [www.archiwalny.mon.gov.pl/pl/strona/196/LG\\_51\\_53](http://www.archiwalny.mon.gov.pl/pl/strona/196/LG_51_53). Dostęp: 30.08.2014.

<sup>68</sup> J. OCHMAN: *Udział prezydencji Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony...*

<sup>69</sup> *Ibidem*.

z Kartą NZ oraz rozwój debaty na temat odpowiedniej reakcji w sytuacjach kryzysowych<sup>70</sup>.

Budowa europejskich sił szybkiego reagowania została oparta na zasadzie *bottom-up approach*, czyli dobrowolnego wnoszenia wkładów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwa stowarzyszone<sup>71</sup>. Do końca 2001 roku państwa te zadeklarowały łącznie pulę ponad 100 tys. żołnierzy, 400 samolotów bojowych oraz 100 okrętów wojennych<sup>72</sup>.

Polska co prawda już w 2000 roku zadeklarowała, iż weźmie udział w tworzeniu przez UE sił zbrojnych (wiązało się to ściśle ze zbliżającą się perspektywą członkostwa w UE), zastrzegając jednak, że takie zaangażowanie nie może wiązać się z dodatkowymi kosztami oraz kolidować ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w NATO. Ponadto wskazana przez Polskę brygada stanowiła jednocześnie jednostkę zgłoszoną do prowadzenia operacji w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>73</sup>.

Dopiero w 2003 roku do dyspozycji Unii Europejskiej w ramach prowadzenia misji petersberskich oddano łącznie 1500 żołnierzy (w ramach: brygady ramowej o zmniejszonym stanie osobowym, ale z pełną strukturą dowodzenia; lotniczej grupy poszukiwawczo-ratowniczej; sekcji Żandarmerii Wojskowej), a także samolot transportowy, dwa trałowce i okręt ratowniczy. Jednakże zgłoszona brygada ramowa pozostawała również do dyspozycji NATO, przez co niełatwa jest ocena tego wkładu Polski w budowę zdolności i zasobów UE w zakresie bezpieczeństwa i obronności<sup>74</sup>.

### **Grupy bojowe UE**

Kolejnym działaniem na rzecz wzmocnienia EPBiO było podjęcie w 2004 roku decyzji o utworzeniu europejskich grup bojowych – niewielkich, ale wysoko wyspecjalizowanych i mobilnych sił wojskowych, które pozostawałyby w ciągłej gotowości bojowej do reagowania w różnych regionach świata. W zamierzeniu grupy stanowić miały trzon sił szybkiego reagowania<sup>75</sup>.

Ustalono, że każda z grup złożona będzie z 1500 żołnierzy różnych formacji, zdolnych do podjęcia działania w ciągu 15 dni (5 dni na decyzję Rady UE dotyczącą wysłania wojsk i zaplanowanie działań, 10 dni na rozmieszczenie oddziałów). Operacje mogą trwać od 30 do 120 dni. W każdej grupie bojowej znajdować musi się także tzw. państwo wiodące, sprawujące dowództwo operacyjne. Ponadto dwie z zadeklarowanych grup przez kolejnych sześć

<sup>70</sup> A. KONARZEWSKA: *Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?*. „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, s. 155.

<sup>71</sup> R. ZIĘBA: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej...*, s. 95.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 96.

<sup>73</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej...*, s. 90-91.

<sup>74</sup> R. ZIĘBA: *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*. „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 161.

<sup>75</sup> A. KONARZEWSKA: *Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?...*, s. 156.

miesiące muszą pozostawać w gotowości do natychmiastowego podjęcia operacji<sup>76</sup>.

Polska w 2006 roku, wraz z Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą, zdecydowała o utworzeniu wspólnej grupy bojowej, którą oddano do dyspozycji UE w 2010 roku. Jako państwo ramowe w pierwszym półroczu funkcjonowania grupy, Polska odpowiedzialna była za organizację dowództwa sił oraz elementu bojowego grupy. Z kolei wspólnie z pozostałymi państwami Trójkąta Weimarskiego, Francją i Niemcami, podjęto decyzję o utworzeniu następnej grupy, która rozpoczęła swój dyżur w 2013 roku. Trwa również dyskusja na temat możliwości utworzenia – razem z Republiką Czeską, Słowacją i Węgrami – tzw. wyszehradzkiej grupy bojowej<sup>77</sup>.

R. Zięba podkreśla, że „angażując się w tworzenie grup bojowych, Polska stawiała przed ograniczeniami finansowymi oraz dylematem politycznym, jak pogodzić lojalność wobec USA i NATO a UE”<sup>78</sup>. Potwierdza to jedynie fakt, iż przez długi czas w polskiej polityce zagranicznej dominował kierunek proamerykański, który prócz próby zawiązania silnego sojuszu dwustronnego między Polską a USA, objawiał się przede wszystkim w silnym zaangażowaniu w funkcjonowanie NATO.

Niemniej jednak podobne dylematy stają przed innymi państwami, nieskorymi do używania ustanowionych grup bojowych lub też angażującymi przydzielone grupom jednostki w inne zadania, m.in. wynikające ze zobowiązań związanych z członkostwem w NATO. Takie postępowanie stanowi jedną z przyczyn słabości systemu grup bojowych, powodując nazywanie ich „niewykorzystaną szansą”<sup>79</sup>.

### ***Europejska Agencja Obrony***

Polska angażuje się w prace Europejskiej Agencji Obrony<sup>80</sup> przede wszystkim w zakresie wzmacniania europejskiego rynku zbrojeniowego,

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 160.

<sup>77</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantycznej...*, s. 93.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> A. ANTCHAK-BARZAN: *Grupy bojowe Unii Europejskiej niewykorzystaną szansą?*. „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 3, *passim*.

<sup>80</sup> Agencja ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejska Agencja Obrony - EAO, ang. *European Defence Agency*, EDA), powołana na mocy Wspólnego działania Rady UE w 2004 roku. Za cele działania Agencji uznano rozwój zdolności obronnych w zakresie zarządzania kryzysowego, wspieranie i polepszanie europejskiej współpracy w dziedzinie zbrojeń, wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego i bazy technologicznej oraz wspieranie badań, których celem jest osiągnięcie wiodącej roli w zakresie technologii strategicznych dla przyszłych zdolności w zakresie obrony i bezpieczeństwa, wzmacniających europejski potencjał przemysłowy w tej dziedzinie. RADA UNII EUROPEJSKIEJ: *Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony*, Dz. Urz. UE L 245/17 z dn. 17.07.2004. Zob. szerzej: K.Ł. MAZUREK: *Europejska Agencja Obrony. Działalność i perspektywy*. Warszawa 2012, s. 23; Ł. KULESA: *Europejska Agencja Obrony*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 57 (245).

programów naukowo-badawczych oraz planowania rozwoju europejskich zdolności reagowania kryzysowego<sup>81</sup>.

Pośród motywów aktywności Polski na forum EAO wymienia można przede wszystkim:

- polityczną wolę wpływania na decyzje dotyczące rozwoju zdolności reagowania kryzysowego, także w kontekście utrzymywania zgodności z NATO w tym zakresie,
- dostrzeżenie możliwości dla polskiego rynku zbrojeniowego i polskich Sił Zbrojnych,
- możliwość włączenia własnych jednostek badawczo-rozwojowych w projekty unijne, a dzięki temu poprawę polskiego systemu badań naukowych i przepływ środków finansowych oraz nowoczesnych technologii<sup>82</sup>.

### ***Udział w operacjach reagowania kryzysowego***

Niezależnie od początkowej niechęci wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE oraz planów jej wzmacniania, Polska angażowała się i angażuje nadal zarówno w operacje reagowania kryzysowego, jak i unijne misje cywilne. Niemniej jednak polski udział w misjach cywilnych jest raczej symboliczny<sup>83</sup>.

Wśród operacji, w które włączyła się Polska, wymienić należy:

- EUFOR ALTHEA BiH (Bośnia i Hercegowina) – największa operacja wojskowa Unii Europejskiej, rozpoczęta w grudniu 2004 roku, po przejęciu odpowiedzialności za misję od sił Sojuszu Północnoatlantyckiego. Misja wspiera władze Bośni i Hercegowiny w utrzymywaniu bezpieczeństwa, zapewnia wsparcie dla ministerstwa obrony, szkoli siły zbrojne. Liczebność polskiego wkładu do operacji wynosi do 50 żołnierzy, w rzeczywistości to ok. 35 żołnierzy.
- EUJUST LEX Iraq (Irak) – pierwsza zintegrowana misja UE w zakresie systemu sprawiedliwości, rozpoczęta w lipcu 2005 roku. W jej ramach Polska przeprowadziła dwa kursy szkoleniowe (2006 – 2007) oraz trzy staże zawodowe (dwa w 2008 roku, jeden w 2009 roku) dla irackiej służby więziennej. Łącznie przeszkolono 48 osób.
- EUPOL Afghanistan (Afganistan) – w ramach misji rozpoczętej w czerwcu 2007 roku tworzone są warunki dla sformowania Narodowej Policji Afganistanu, obejmujące monitorowanie, doradztwo i szkolenie Policji. W ramach powołanego Polskiego Kontyngentu Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Islamskiej Republice Afganistanu w operacji bierze udział 3 policjantów.
- EUMM Georgia (Gruzja) – misja uruchomiona w 2008 roku w następstwie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego, której celem jest

---

<sup>81</sup> R. ZIĘBA: *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej...*, s. 163.

<sup>82</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej...*, s. 95.

<sup>83</sup> R. ZIĘBA: *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej...*, s. 164.

- wsparcie wysiłków na rzecz wypracowania trwałego i pokojowego rozwiązania sporu między państwami. Polski personel liczy 25 osób i składa się m.in. z ekspertów z Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i policjantów. Ponadto w latach 2011- 2013 misją dowodził gen. Andrzej Tyszkiewicz.
- EULEX Kosovo (Kosowo) – największa misja cywilna Unii Europejskiej, podjęta w 2008 roku. Zadaniem misji jest wsparcie i umacnianie władz i administracji Kosowa, rozwój systemu sądowego, policji i służb celnych, które działać powinny w zgodzie z międzynarodowymi standardami. W realizację misji zaangażowana jest Specjalna Jednostka Polskiej Policji (ponad 115 osób), a także eksperci z Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej. Łącznie personel liczy ok. 155 osób.
  - EUNAVFOR ATALANTA Somalia (Somalia) – prowadzona od końca 2008 roku pierwsza wojskowa operacja morska UE. W ramach operacji eskortowane są okręty Światowego Programu Żywnościowego z pomocą humanitarną dla ludności Somalii, zapobiega się atakom pirackim na morzu oraz ochrania statki handlowe przepływające przez Zatokę Adeńską. Polska oddelegowała dwóch oficerów Wojska Polskiego do dowództwa operacji, w rejon operacji nie wysłano jednostek morskich.
  - EURM Mali (Mali) – misja szkoleniowo-doradcza rozpoczęta w 2013 roku. W jej ramach szkolone są malijskie siły zbrojne oraz prowadzone jest doradztwo dla reformy systemu zarządzania armią narodową. Wielkość polskiego wkładu wynosi do 20 żołnierzy<sup>84</sup>.

Warto podkreślić, iż dzięki udziałowi w misjach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, Polska może zmienić swój wizerunek na arenie międzynarodowej, do tej pory charakteryzujący się głównie zaangażowaniem militarnym jedynie w operacjach stabilizacyjnych dowodzonych przez Stany Zjednoczone<sup>85</sup>.

## Podsumowanie

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, wciąż w procesie kształtowania, dopiero poszukuje swojego miejsca w systemie bezpieczeństwa europejskiego.

Mimo zwiększenia od 2007 roku zaangażowania Polski w realizację reform unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wzmocnienia w tym zakresie współpracy z Francją i Niemcami, a także prób stania się awangardą integracji we wskazanym obszarze, to jednak Sojusz Północnoatlantycki wciąż uznawany jest za gwaranta bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego państwa.

<sup>84</sup> MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH: *Operacje i misje UE*. [www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/operacje\\_nato\\_i\\_ue/operacje\\_ue/](http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/). Dostęp: 29.08.2014. MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ: *Operacje z udziałem SZ RP*. [www.mon.gov.pl/sily-zbrojne/10-lat-polski-w-ue/operacje-z-udziaem-sz-rp-102548/](http://www.mon.gov.pl/sily-zbrojne/10-lat-polski-w-ue/operacje-z-udziaem-sz-rp-102548/). Dostęp: 29.08.2014.

<sup>85</sup> R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej...*, s. 97-98.

Niemniej jednak wzmożone działania na rzecz wzmocnienia WPBiO wynikają z postrzegania unijnego systemu jako drugiego filaru polskiego bezpieczeństwa, a co najmniej – wzmocnionego filaru bezpieczeństwa europejskiego w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Takie podejście zaprezentowano również w Priorytetach Polskiej Polityki Zagranicznej 2012 – 2016, wśród których znalazł się również ten dotyczący bezpieczeństwa i obronności UE. Wśród polskich celów w tym zakresie na lata 2012 – 2016 wskazano:

- wzmocnienie struktur dowodzenia i instrumentów WPZiB oraz WPBiO (w tym grup bojowych UE),
- wzmocnienie zaangażowania UE w operacje zarządzania kryzysowego,
- rozwój zdolności wojskowych i cywilnych państw Unii Europejskiej,
- doskonalenie procesu przygotowywania misji UE
- współpracę polityczną, operacyjną i w zakresie budowy zdolności pomiędzy NATO a UE,
- większe wykorzystanie instrumentów UE (i WPBiO) na rzecz transformacji krajowych sił zbrojnych,
- integrację polskiego sektora obronnego z europejskim (przy jednoczesnej ochronie i podnoszenia jego konkurencyjności)<sup>86</sup>.

Podkreślono jednak, iż celem tych działań jest „budowanie WPBiO komplementarnej względem zadań Sojuszu”<sup>87</sup>. To zaś jedynie potwierdza, iż polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej zajmuje w polityce bezpieczeństwa Polski istotne, chociaż drugie miejsce. UE w tym zakresie zaś powinna przede wszystkim uzupełniać zadania NATO, nie konkurując z nim, a wzmacniając europejski wymiar jego funkcjonowania.

---

<sup>86</sup> MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH: *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016*. Warszawa 2012.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

Tomasz Młynarski

## Wpływ polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej na bezpieczeństwo energetyczne Polski

Przez lata głównymi zmiennymi kształtującymi bezpieczeństwo energetyczne państwa była dostępność surowców, ciągłość dostaw i stabilne ceny. Wraz z nasileniem się dążeń do przeciwdziałania globalnemu ociepleniu, na kształt polityki energetycznej państwa, stanowiącej kluczowy element bezpieczeństwa narodowego, coraz silniej oddziałują wymagania polityki przeciwdziałania zmianom klimatu. Determinuje ona strukturę stosowanych paliw (eliminując paliwa węglowe) i wymusza dążenie do modernizacji infrastruktury energetycznej oraz zmniejszenia energochłonności gospodarki w oparciu o inwestycje w innowacyjne, „zielone technologie”. Polityka klimatyczna jest dziedziną, w której Unia Europejska otwarcie aspiruje do odgrywania przywódczej roli na świecie. Tymczasem, powodzenie dekarbonizacji na poziomie globalnym stoi pod znakiem zapytania zważywszy, iż w ciągu ostatniej dekady węgiel pokrył prawie połowę wzrostu światowego zapotrzebowania na energię (*World Energy Outlook 2012*). Sprzyja temu dostępność we wszystkich regionach geograficznych, łatwość transportu i magazynowania oraz niższa cena (względem ropy i gazu ziemnego). Rynek węgla jest stosunkowo stabilny, nie poddający się zmianom pod wpływem dynamiki międzynarodowej sytuacji politycznej czy decyzji wielkich karteli. W niektórych krajach (m.in. Australia, Chiny, Indie, RPA i Polska) produkcja energii elektrycznej i ciepła jest w dominującym stopniu oparta na węglu (od 68% do 92%). Z drugiej strony węgiel jest paliwem o największym stopniu emisyjności CO<sub>2</sub> (*carbon intensive index*). Wzrost konsumpcji węgla na świecie (między 2003-2013 rokiem o 31%) wpłynął na wzrost światowej całkowitej emisji CO<sub>2</sub> o 49,3% (między 1990-2011 rokiem), przy czym to właśnie sektor energetyki (w tym produkcji ciepła) odpowiada za największy przyrost emisji<sup>1</sup>. W 2011 roku aż 42% światowej emisji CO<sub>2</sub> pochodziło z sektora energii i ciepła<sup>2</sup>. UE jest stosunkowo dużym emitentem gazów cieplarnianych, przyczyniając się do 12% globalnej emisji CO<sub>2</sub> w 2011 roku (obok Stanów Zjednoczonych 17% i Chin 25%).<sup>3</sup>

Przejęcie do gospodarki niskoemisyjnej rodzi dylemat bezpieczeństwa energetycznego dla krajów opartych o węgiel. Jak pogodzić cele klimatyczne z globalnymi trendami wzrostu konsumpcji węgla? W jaki sposób cele polityki klimatycznej UE korelują z realiami energetycznymi poszczególnych państw członkowskich i wpłyną na konkurencyjność gospodarki krajów opartych o węgiel?

<sup>1</sup> CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion. “Highlights” 2013, s. 50.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>3</sup> EU energy in figures. “Statistical Pocket Book” 2014, EC, s. 18.

## Ewolucja rozwoju polityki klimatycznej UE

Działania klimatyczne UE są silnie zakorzenione już od lat 70. i 80. XX wieku<sup>4</sup>. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku pojęcie ekologicznej modernizacji zostało silnie spopularyzowane i stopniowo wprowadzane do środowiskowych programów działań UE<sup>5</sup>. Koncepcja ta zakładała modernizację gospodarki przez innowacje technologiczne, co miało zapewnić postęp w osiągnięciu celów środowiskowych z jednoczesnym uzyskaniem przewagi konkurencyjnej. Dzięki temu Unia stawiała się mniej zależna od paliw kopalnych, a tym samym zdobywała przewagę w zakresie nowoczesnych, niskoemisyjnych technologii energetycznych, które mogła eksportować<sup>6</sup>. Jednak na rozwój integracji polityki środowiskowej z sektorem energetycznym wpłynął dopiero wzrost światowych ambicji walki ze zmianami klimatu lat 90. XX wieku. Dążenia Komisji Europejskiej do nadania szczególnej rangi problemowi ochrony środowiska zintensyfikowały się wraz ze Szczytem Ziemi w 1992 roku i podpisaniem Protokołu z Kioto (1997 rok). Działania skoncentrowane były w Radzie Środowiska i Radzie ds. Energii, które na wspólnym spotkaniu 29 października 1990 roku zobowiązały się ustabilizować do 2000 roku emisję dwutlenku węgla w UE na poziomie z 1990 roku i zasugerowały ten cel wszystkim krajom uprzemysłowionym (stanowisko to zostało potwierdzone przez obie Rady 13 grudnia 1991 roku na konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro)<sup>7</sup>. Od tego czasu polityka klimatyczna stała się jednym z ważniejszych priorytetów prac Komisji Europejskiej i nowym istotnym czynnikiem procesu integracji europejskiej.

Na przełomie XX i XXI wieku polityka klimatyczna stała się nowym istotnym czynnikiem szerszego procesu integracji europejskiej. Unia Europejska wypracowała pozycję lidera w odniesieniu do zmian klimatu i wzmocniła mechanizmy koordynacyjne i reprezentacyjne. Ratyfikacja protokołu z Kioto

<sup>4</sup> Komisja na podstawie zobowiązań z 1972 roku (Konferencja ONZ w Sztokholmie dotycząca ochrony środowiska) podjęła wysiłki zmierzające do integracji celów środowiskowych z politykami wspólnotowymi między innymi w ramach przedstawionych kolejnych „Środowiskowych Programów Działań” (*Environmental Action Program – EAP*). Istotną rolę w inkorporacji polityk ochrony środowiska do procesu integracji europejskiej odegrał Jednolity Akt Europejski (JAE, 1986), który nadał status traktatowy polityce środowiskowej, dodając do TEWG Tytuł VII, Środowisko naturalne. EWG uzyskała uprawnienia umożliwiające jej wykonywanie inicjatyw z zakresu polityki ochrony środowiska, które zajmowały coraz więcej miejsca w politycznej agendzie Wspólnoty.

<sup>5</sup> por. K. CROWLEY: *Jobs and environment: The „double dividend” of ecological modernization?* “International Journal of Social Economics” 26, 1999; A. GOULDSON, J. MURPHY: *Ecological modernization and the European Union*. “Geoforum” Vol. 27, Iss. 1, 1996.

<sup>6</sup> Por. L. VAN SCHAIK, S. SCHUNZ: *Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?* “JCMS, Journal of Common Market Studies” 2012 Vol. 50. No. 1s. 176.

<sup>7</sup> *Energy consequences of the proposed carbon/energy tax*, DG for Energy (DG XVII), SEC (92)1996, 23 October 1992, *Supplement to energy in Europe*, February 1993, s. 2. UE bezskutecznie postulowała, aby wszystkie kraje uprzemysłowione przyjęły zobowiązanie stabilizacji emisji dwutlenku węgla na poziomie z 1990 nie później niż w roku 2000.



(decyzją Rady z dnia 25 kwietnia 2002 roku)<sup>8</sup> przyspieszyła proces przyjmowania kolejnych dyrektyw wspólnotowych, między innymi w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Działania Rady w odniesieniu do rozwoju polityki zapobiegającej zmianom klimatu w UE także uległy istotnemu wzmocnieniu. Rada Ochrony Środowiska, jak i Rada do spraw Energii, konstruktywnie współpracowały przy przyjęciu rosnącej liczby przepisów prawnych mających na celu zmniejszenie emisji GHG<sup>9</sup>. Konstruktywne zaangażowanie Rady umożliwiło ożywienie działalności prawodawczej. Jednak dopiero przyznanie UE w dziedzinie „środowiska” kompetencji dzielonej między Unię i państwa członkowskie przez Traktat z Lizbony (art. 4 ust. 2 TFUE) oraz rozszerzenie katalogu celów UE, stanowiąc w tytule XX *Środowisko* (art. 191 ust. 1 TFUE), że ma się ona przyczyniać także do zwalczania zmian klimatycznych, stworzyły prawno-traktatowy fundament wspólnotowego działania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Innymi słowy przepisy art. 191 do 193 TFUE stanowią umocowanie traktatowe dla inicjatyw legislacyjnych podejmowanych przez Komisję. Propozycje te są następnie analizowane i zatwierdzone przez Radę i Parlament Europejski, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

„Dyplomacja klimatyczna” po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 roku) nabrała nowego impetu ze względu na zmiany instytucjonalne. W Komisji Europejskiej w lutym 2010 roku powołano odrębną dyrekcję do spraw polityki klimatycznej DG Climate Action (DG CLIMA), wyodrębnioną z DG ENV, potwierdzając wagę spraw klimatycznych dla UE<sup>10</sup>. Obecnie (zgodnie ze zobowiązaniem wyrażonym w deklaracji załączonej do traktatu amsterdamskiego) dla każdej znaczącej propozycji Komisji (także w zakresie energetyki) sporządzana jest ocena wpływu dla polityki środowiskowej (*Impact Assessment*)<sup>11</sup>.

Zobowiązania w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym wpłynęły na reorientację założeń polityki energetycznej UE dotyczących sposobów wytwarzania energii. W Unii aspiracje do redukcji emisji gazów cieplarnianych (GHG) zostały silnie powiązane z problemem wyboru źródeł energii i ograniczeniem zastosowania paliw kopalnych, rozwojem odnawialnych źródeł energii, a także zwiększeniem efektywności energetycznej.

## **Pakiet energetyczno-klimatyczny UE**

W styczniu 2007 roku Komisja przedstawiła komunikat pt. *Europejska polityka energetyczna*, który został zaaprobowany w formie konkluzji przez Radę

<sup>8</sup> 2002/358/EC, Council Decision of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder, *Official Journal L* 130, 15.05.2002.

<sup>9</sup> Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE) w części dotyczącej energii.

<sup>10</sup> The Directorate-General for Climate Action (DG CLIMA).

<sup>11</sup> *Impact Assessment*. European Commission, [www.ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm). Dostęp: 24.08.2014.

Europejską podczas szczytu przywódców unijnych w dniach 8-9 marca 2007 roku<sup>12</sup>. Przedstawiając założenia pakietu energetyczno-klimatycznego, Komisja Europejska *de facto* wyodrębniła politykę klimatyczną z polityki środowiskowej, a jednocześnie związała aspekty klimatyczne z polityką energetyczną<sup>13</sup>.

Pakiet energetyczno-klimatyczny stał się flagowym instrumentem Unii poszukującej ustanowienia zrównoważonego modelu energetycznego. Komisja Europejska postawiła przed państwami w okresie do 2020 roku wygórowane cele, potocznie określane mianem „3x20”:<sup>14</sup>

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych (GHG) co najmniej o 20% w stosunku do roku 1990;
- racjonalizację wykorzystania energii i w konsekwencji ograniczenie jej zużycia o 20%;
- zwiększenie udziału energii produkowanej z OZE (z 8,5%) do 20% całkowitego zużycia energii w UE;
- osiągnięcie 10% udziału biopaliw w sprzedaży paliw transportowych.

Ostatecznie w dniach 11-12 grudnia 2008 roku Rada Europejska, w trakcie prezydencji francuskiej, przyjęła pakiet energetyczno-klimatyczny, który włączył politykę klimatyczną w obszar energii<sup>15</sup>. Pakiet zakładał realizację ambitnych zobowiązań w dziedzinie energii i klimatu (zadeklarowanych w marcu 2007 roku)<sup>16</sup>:

- 1) nowelizacji europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS);
- 2) zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych ETS, takich jak transport, mieszkalnictwo, rolnictwo i odpady;
- 3) związania krajowych celów w zakresie OZE;
- 4) wychwytywania i składowania dwutlenku węgla<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> *An Energy Policy for Europe*, Brussels, 10.01.2007 COM (2007) 1 final.

<sup>13</sup> *Commission proposes an integrated energy and climate change package to cut emissions for the 21<sup>st</sup> Century*, 10.01.2007. Europa.eu, [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/29](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/29). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>14</sup> European Council 8/9 March 2007, Presidency Conclusions, Brussels, 2 May 2007, 7224/1/07 REV 1.

<sup>15</sup> Presidency Conclusions, European Council 11–12 December 2008, Brussels, 13 February 2009, (OR, fr).

<sup>16</sup> Wspólnotowe akty prawne wchodzące w skład pakietu energetyczno-klimatycznego: Dyrektywa PE i Rady 2009/29/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. dyrektywa EU ETS); Decyzja PE i Rady nr 2009/406/WE w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (tzw. decyzja non-ETS); Dyrektywa PE i Rady 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla (tzw. dyrektywa CCS); Dyrektywa PE i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tzw. dyrektywa OZE); Decyzja KE z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji.

<sup>17</sup> Począwszy od 1 stycznia 2005 r. przedsiębiorstwa objęte EU ETS zostały zobowiązane do rejestrowania swoich emisji. Pod koniec każdego roku przedsiębiorstwa są zobligowane do przedstawienia sprawozdań na temat emisji w danym roku.

Uregulowania w dziedzinie energii i klimatu podjęte przez Unię Europejską objęły m.in. modernizację europejskiego systemu handlu emisjami EU ETS (*European Union Emissions Trading System*). W ten sposób Unia przeniosła ustalony na podstawie Protokołu z Kioto system handlu jednostkami uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> z poziomu globalnego (*Assigned Amount Unit*, AAU) do regionalnego (EU ETS)<sup>18</sup>.

## Logika i założenia systemu EU ETS

Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (*European Union Emissions Trading System* – EU ETS), ustanawiający limity emisji GHG, stał się głównym mechanizmem polityki przeciwdziałania zmianom klimatu w UE<sup>19</sup>. System został oparty na założeniu „wychwytywanie-handel” (*cap-and-trade*), realizowanym na poziomie przedsiębiorstw zobowiązanych do zakupu zezwoleń na emisję dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) i innych gazów cieplarnianych w ramach odgórnie ustalonego limitu dostępnych uprawnień do emisji<sup>20</sup>. Uczestnictwo przedsiębiorstw w sektorach objętych kontrolą emisji jest obowiązkowe, a system nadzorowany przez KE zakłada sankcje i zobowiązanie do zakupu brakujących uprawnień<sup>21</sup>. System objął około 12 tys. instalacji w sektorze energetycznym i w innych gałęziach przemysłu, odpowiadających za ponad połowę emisji CO<sub>2</sub> i 40% emisji wszystkich gazów cieplarnianych (2009 rok)<sup>22</sup>.

W ramach EU ETS Unia zamierza w latach 2013-2020 ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 21% w stosunku do emisji z 2005 roku<sup>23</sup>. W całkowitej emisji objętej EU ETS największy udział ma produkcja energii elektrycznej oraz produkcja przemysłowa stali, cementu i rafinacja ropy naftowej.

Dyrektywa 2009/29/WE zasadniczo dzieli sektory objęte mechanizmem EU ETS na trzy kategorie<sup>24</sup>:

- przemysły narażone na ucieczkę emisji, czyli na znaczne ryzyko przenoszenia wysoko emisyjnej produkcji do krajów trzecich;
- pozostałe przemysły, w tym produkcję ciepła;
- producentów energii elektrycznej.

Zasadniczym elementem europejskiego systemu handlu emisjami jest wspólna „waluta” handlowa w postaci uprawnień na emisję. Ustalając cenę za

<sup>18</sup> *European Union Emissions Trading System*. European Commission, [www.ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>19</sup> Mechanizm redukcji GHG opiera się na dwóch filarach: EU ETS oraz EU non-ETS (non – ETS obejmuje m.in. transport, rolnictwo, mieszkalnictwo, instytucje, handel, usługi) zob. Decyzja PE i Rady 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.

<sup>20</sup> Począwszy od 1 stycznia 2005 r. przedsiębiorstwa objęte EU ETS zostały zobowiązane do rejestrowania swoich emisji i składania sprawozdań na temat wielkości emisji.

<sup>21</sup> Uprawnienie do emisji jest to wielkość odpowiadająca ekwiwalentowi 1 tony CO<sub>2</sub>.

<sup>22</sup> A. PACZOSA I IN.: *Zadania wynikające z nowych regulacji dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*, Dyrektywa ETS & Decyzja NON ETS, KASHUE/Instytut Ochrony Środowiska, czerwiec 2009, s. 6.

<sup>23</sup> Dyrektywa 2009/29/WE (5), L 140/63, 5.06.2009, s. 1.

<sup>24</sup> EU ETS został przyjęty w 2003 roku przez dyrektywę 2003/87/WE i zmieniony dyrektywą 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku.

każdą tonę wyemitowanego CO<sub>2</sub> (jedno zezwolenie daje prawo do wyemitowania t/CO<sub>2</sub>), europejski system handlu emisjami zachęca do inwestycji w technologie niskowęglowe, gwarantujące redukcję emisji (na przykład zakup nowych efektywnych technologii) lub zakup dodatkowych zezwoleń na rynku lub/i oba rozwiązania jednocześnie. Do 2012 roku większość uprawnień przydzielono przedsiębiorstwom nieodpłatnie<sup>25</sup>. W trzecim okresie rozliczeniowym, od roku 2013 roku, obowiązuje pełny aukcjonowanie, co oznacza, że podstawową zasadą dostępu do uprawnień będzie zakup uprawnień na aukcjach. Energochłonnym branżom przemysłu z sektorów narażonych na ucieczkę emisji przysługują derogacje i okresy przejściowe<sup>26</sup>. W najtrudniejszej jednak sytuacji jest sektor wytwarzania energii elektrycznej, który ma największy udział w całkowitej emisji w EU ETS, gdyż od 2013 roku zasadniczo nie przydziela się w nim żadnych bezpłatnych uprawnień (z wyjątkiem derogacji do końca 2019 roku dla niektórych państw, między innymi dla Polski, Czech, Węgier, Bułgarii i Rumunii). W krajach tych przejściowo przydział bezpłatnych uprawnień na produkcję energii elektrycznej w 2013 roku nie przekroczy 70% (średniej rocznej ilości emisji za lata 2005–2007) i stopniowo zmniejszy się do zera w 2020 roku (art. 10c pkt 2 dyrektywy 2009/29/WE).

### **Wizja gospodarki zeroemisyjnej 2050 roku i postulat reformy systemu EU ETS**

Aspiracje Komisji Europejskiej w kierunku przeciwdziałania zagrożeniom klimatu sięgają dalej, niż cele określone w pakiecie energetyczno-klimatycznym. W marcu 2011 roku KE przyjęła plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 roku, a w połowie grudnia 2011 roku zaprezentowała nowy strategiczny dokument *Energy Roadmap 2050*, który zakłada do 2050 roku redukcję emisji gazów cieplarnianych GHG o 80% poniżej poziomu z 1990 roku<sup>27</sup>. Plany Komisji na okres do 2050 roku zakładają całkowitą dekarbonizację (odejście od węgla) w produkcji energii elektrycznej w UE, co ma przynieść niemal całkowity brak emisji CO<sub>2</sub> w tym sektorze (redukcja o 96–99% w stosunku do roku 1990)<sup>28</sup>. Dokument promuje budowę gospodarki o niskim poziomie wykorzystania węgla (*low-carbon economy*), zawężając cele polityki klimatycznej z redukcji emisji CO<sub>2</sub> (gospodarki

<sup>25</sup> Obowiązek zakupu uprawnień do emisji (*European Union Allowance* – EUA) na aukcjach jest wprowadzany stopniowo (z wyjątkiem kilkunastu krajów, gdzie sektor elektroenergetyczny nabywa 100% uprawnień na aukcji już od 2013 r.).

<sup>26</sup> Okresy przejściowe mają pomóc w utrzymaniu konkurencyjności przedsiębiorstw przez łagodzenie kosztów wynikających z obowiązku zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. W Polsce istnieje możliwość w ramach tzw. klauzuli rewizyjnej, po 2018 r., ewentualnego przedłużenia derogacji, por. *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2008 r.* (podczas prezydentury francuskiej), Druk nr 1697 Warszawa, 13.02.2009, s. 6.

<sup>27</sup> *Impact Assessment*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Energy Roadmap 2050*, European Commission Staff Working Paper 2011, part 2/2, s. 36.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 36.

niskoemisyjnej, *low-emission economy*) do ograniczenia konsumpcji węgla jako źródła energii.

Według *Energy Roadmap 2050* dominacja paliw kopalnych w energii pierwotnej zmniejszy się z 83% w 1990 roku (i 79% w 2005 roku) do zaledwie 64% w 2050 roku<sup>29</sup>. Spadek ten będzie osiągnięty głównie kosztem węgla, w mniejszym stopniu ropy naftowej. Jednocześnie wzrośnie udział OZE i energetyki jądrowej (36% energii pierwotnej w roku 2050 wobec 21% w 2009 roku). W produkcji energii elektrycznej źródła nieemitujące CO<sub>2</sub> mają stanowić aż 66% (w tym 40% generowane z OZE i 26% z elektrowni jądrowych). Jednak taka polityka rozmija się z uwarunkowaniami globalnymi, gdyż większość prognoz konsumpcji energii (*World Energy Outlook 2030*, *BP Energy Outlook 2030*) zakłada wzrost zużycia węgla na świecie, przynajmniej w okresie do 2020 roku<sup>30</sup>.

Według Komisji dekarbonizacja gospodarki ma być receptą na uniezależnienie się od importu surowców energetycznych spoza Unii, a także impulsem pobudzającym innowacyjność i tworzenie miejsc ekopracy, a także unowocześnienie gospodarek krajów członkowskich. Wiele państw Europy Zachodniej opowiada się za rozwojem przemysłu „zielonej gospodarki”, a tym samym za bardziej ambitną polityką klimatyczną UE (Wielka Brytania w 2008 roku przyjęła w swojej strategii *Climate Change Act* za cel redukcję emisji do 2050 roku o 80% w stosunku do roku 1990<sup>31</sup>, Francja w krajowej strategii polityki klimatycznej – *Plan climat de la France* z 2010 roku – deklaruje gotowość ograniczenia o 30% emisji do 2020 roku, celem zaś przyjętym przez Niemcy w 2007 roku jest redukcja o 40%). Taki kurs wspierają lobby przemysłowe, między innymi niemiecki Siemens (czołowy w UE producent turbin wiatrowych *offshore*), francuski Alstom (energia geotermalna, słoneczna, wiatrowa, wodna oraz energia pozyskana z biomasy), szwedzki Vattenfall (technologie CCS) czy przemysł energetyki jądrowej (AREVA)<sup>32</sup>.

System handlu uprawnieniami do emisji okazał się w dużej mierze mało efektywny, bowiem niska cena uprawnień do emisji GHG nie zachęcała przedsiębiorstw do inwestycji w zmniejszenie energochłonności czy kosztowne, ale niskoemisyjne technologie produkcji energii. Spadek popytu na energię w związku z kryzysem gospodarczym w UE pod koniec I dekady XXI wieku spowodował znaczny spadek cen EUA (do 4,48 EUR/tCO<sub>2</sub> pod koniec 2013 roku). Toteż, 22 stycznia 2014 roku, KE zaproponowała nowe założenia pakietu energetyczno-klimatycznego i reformy EU ETS poprzez ustanowienie

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>30</sup> Por. L. GAWLIK, A. ULIASZ-BOCHEŃCZYK: *Perspektywy węgla kamiennego i brunatnego w Polsce i Unii Europejskiej*, „Energetyka” 2011, s. 40.

<sup>31</sup> *Climate Change Act 2008*, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga\\_20080027\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf) Dostęp: 24.08.2014; *Plan climat de la France*, [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/09003\\_PLAN\\_CLIMAT.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/09003_PLAN_CLIMAT.pdf). Dostęp 24.08.2014; *The Integrated Energy and Climate Programme of the German Government*, Berlin, 5 December 2007.

<sup>32</sup> O. REYES: *EU Emissions Trading System: Failing at the third attempt*. „Carbon Trade Watch” April 2011, s. 5. Wymienione firmy są korporacjami międzynarodowymi, związanymi jednak z macierzystymi krajami pochodzenia.

rezerwy stabilności rynkowej (*Market Stability Reserve*) na początku kolejnego okresu handlu uprawnieniami w 2021 roku. Rezerwa (pula uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> miałyby być corocznie zmniejszana poprzez wprowadzenie do rezerwy o 12%) ma rozwiązać problem nadwyżki uprawnień do emisji i spowodować wzrost ich cen<sup>33</sup>. W nowym systemie pozwoleń do emisji ma być wydawanych coraz mniej (corocznym wycofywaniu określonej puli uprawnień do emisji z rynku i przekazywaniu ich do rezerwy stabilizacyjnej), co spowodować ma wzrost ich cen, a to ma pobudzać przedsiębiorstwa do redukcji GHG poprzez inwestycje w technologie niskoemisyjne. Równocześnie w perspektywie długoterminowej Komisja przeforsowała przesunięcie 900 mln uprawnień z lat 2014-2016 na okres 2019-2020 (tzw. *backloading*, w efekcie ceny za EUA w lipcu 2014 roku poruszały się w przedziale od 5,54 do 6,19 EUR/t)<sup>34</sup>.

Zaproponowany przez Komisję Europejską *backloading* uzyskał poparcie wszystkich państw członkowskich UE z wyjątkiem Polski, która wskazywała, że to nieuzasadniona ingerencja, mogąca spowodować odejście od rynkowego charakteru systemu EU ETS<sup>35</sup>. Ponadto jeszcze w marcu 2013 roku KE opublikowała *Zieloną Księgę* na temat ram polityki w zakresie klimatu i energii, w której przeniosła, w ślad za strategią do 2050 roku, cel redukcji o 40% emisji GHG do roku 2030<sup>36</sup>. Dokument zwraca uwagę na kwestię konkurencyjności gospodarki unijnej i jest wyrazem konsekwencji UE w dążeniu do budowy gospodarki niskoemisyjnej. Rada Europejska podczas szczytu w dniach 20-21 marca 2014 roku wsparła kierunki zaproponowane przez KE, która wezwała Radę UE i Parlament Europejski do uzgodnienia do końca 2014 roku zobowiązania do 40% redukcji GHG w stosunku do 1990 roku i wzrostu udziału OZE do 27%<sup>37</sup>. Oznacza to podwojenie celu pakietu energetyczno-klimatycznego.

Ostatecznie nowe progi redukcyjne zostały przyjęte na szczycie Rady Europejskiej w dniach 23-24 października 2014 roku w następujący sposób<sup>38</sup>:

<sup>33</sup> Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC, COM/2014/0020.

<sup>34</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady NR 1359/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, 19.12.2013, L 343/1; *Raport z rynku CO<sub>2</sub>*, nr 28, KOBIZE, lipiec 2014. KE dąży aby cena uprawnień kształtowała się na poziomie 20-40 EUR za tonę po 2020 r.

<sup>35</sup> *Voting result/Decision of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC clarifying provisions on the timing of auctions of greenhouse gas allowances*, 18094/13, Brussels, 19 December 2013, [www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18094-2013-INIT/en/pdf](http://www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18094-2013-INIT/en/pdf). Dostęp: 20.03.2014; *Diariusz z prac komisji senackich*, 18 marca 2014 r., [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>36</sup> *Zielona Księga Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, Bruksela, dnia 27.3.2013, COM(2013) 169 final.

<sup>37</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, 22.1.2014, COM(2014) 15 final.

<sup>38</sup> Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, European Council 23-24 October 2014, Brussels, 23 October 2014, SN 79/14.

- ograniczenie emisji GHG UE do 2030 roku o 40% wobec 1990 roku;
- wzrost udziału źródeł odnawialnych o 27% dla całej UE (nie zaś państw członkowskich) oraz taki sam cel poprawy efektywności energetycznej do 2030 roku;
- podniesienie od 2021 roku rocznego wskaźnika zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji z 1,74% do 2,2%.

Równocześnie wprowadzono w ramach mechanizmów rekompensacyjnych m.in.: 1) utrzymanie bezpłatnych uprawnień w sektorze energetycznym po 2020 roku do 2030 roku dla państw, których PKB *per capita* wynosi poniżej 60% średniej UE oraz 2) stworzenie dla tych państw 2% rezerwy ETS służącej zaspokojeniu potrzeb inwestycyjnych, 3) rozdzielenie 10% uprawnień, które państwa członkowskie mają zbyć na aukcji między te, których PKB na mieszkańca nie przekroczył 90% średniej UE (w roku 2013).

### **Dekarbonizacja, czyli groźba katastrofy gospodarczej państw węglowych?**

Inkorporacja polityki w zakresie zmian klimatu w system energetyczny ingeruje w strukturę stosowanych paliw i technologii w danym kraju. W UE-27 znaczna część państw członkowskich opiera swój bilans energetyczny na tak zwanych czystych technologiach. Źródła odnawialne dominują w produkcji energii elektrycznej – w Austrii 72%, na Łotwie 66%, w Szwecji 59%, a średni udział w UE wynosi 24% (2012)<sup>39</sup>. W 2012 roku 14 krajów wykorzystywało energetykę nuklearną w produkcji energii elektrycznej (najwięcej Francja ok. 75%). Luksemburg, Holandia, Irlandia i Włochy produkują około 50% energii elektrycznej z gazu ziemnego. Węgiel ma natomiast największe zastosowanie w Polsce, Estonii, Czechach, Grecji, Bułgarii, Słowacji, Słowenii, Rumunii, Danii, Niemczech, przy czym kraje o największym udziale węgla w produkcji prądu elektrycznego: Polska (88%), Estonia (86%), Czechy (56%), Grecja (56%), Bułgaria (49%), Dania (49%), Niemcy (42%), Rumunia (38%)<sup>40</sup>. W najtrudniejszej sytuacji są Polska i Estonia, w których węgiel jest niemal wyłącznym źródłem produkcji prądu elektrycznego (w UE średnio 27%)<sup>41</sup>.

Brak zróżnicowanych źródeł paliw w produkcji energii elektrycznej i ciepła stwarza ogromne wyzwanie dla polskiego sektora energetycznego w kontekście założeń polityki klimatycznej UE. Udział węgla w produkcji energii elektrycznej wyniósł w 2011 roku 88%<sup>42</sup>. Pozostałe paliwa to gaz oraz biogaz, biomasa i źródła odnawialne (wiatr i woda). Tak duża zależność od węgla powoduje, że w Polsce możemy mówić o „monokulturze węglowej”.

Przez lata wysoki udział paliw stałych w krajowym bilansie energetycznym zapewniał dużą samowystarczalność energetyczną kraju. Polska

<sup>39</sup> *EU energy in figures*, Statistical Pocket Book 2014.

<sup>40</sup> *The Role of Coal for Power Generation in Europe*, 2009, [www.euracoal.be/pages/medien.php?idpage=395](http://www.euracoal.be/pages/medien.php?idpage=395). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>41</sup> *Market Observatory of Energy*, Key Figures, EU Commission, DG Energy, 2011.

<sup>42</sup> *Procentowy udział w krajowej produkcji energii elektrycznej poszczególnych grup elektrowni według rodzajów paliw w 2011 roku*. Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., [www.pse.pl/index.php?dzid=171&did=1053](http://www.pse.pl/index.php?dzid=171&did=1053). Dostęp: 24.08.2014.

na tle innych państw członkowskich UE przez lata zachowywała bardzo niski wskaźnik zależności od importu tzw. *import dependence* (na poziomie 30%, podczas gdy dla UE średnia to 53% w 2012 roku)<sup>43</sup>. Polityka dekarbonizacji dynamicznie lansowana przez KE, wpłynie na osłabienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, poprzez wzrost importu paliw (głównie gazu ziemnego) i prawdopodobnie energii elektrycznej.

Udział emisji objętych EU ETS w całkowitej emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych krajach jest zróżnicowany i będzie stanowić niewspółmierne obciążenie. Na przykład w Polsce wynosi on aż 49,8%, w Niemczech 48,6%, podczas gdy we Francji zaledwie 22% (2010)<sup>44</sup>. Dlatego koszty dekarbonizacji, choć będą poniesione przez wszystkie państwa członkowskie, dotkną je w różnym stopniu. System linearnego rozłożenia celów polityki energetyczno-klimatycznej UE powoduje, że koszty jej realizacji rozkładają się nierównomiernie na obywateli Unii. Potwierdzają to wyliczenia KE, które wskazują, że koszty redukcji emisji CO<sub>2</sub> będą wyższe w uboższych krajach członkowskich, które będą musiały przeznaczyć na cele dostosowawcze (do 2020 roku) średnio 0,6 % PKB, podczas gdy państwa „starej” Unii – średnio 0,43% PKB<sup>45</sup>.

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) może doprowadzić do ograniczenia produkcji gazów cieplarnianych, ale kosztem ograniczenia produkcji energii elektrycznej opartej na węglu kamiennym lub brunatnym. Największe koszty dostosowania gospodarek narodowych do standardów niskiej emisyjności poniosą kraje „nowej” UE. O ile w 2012 roku w Polsce udział energetyki węglowej w elektroenergetyce przekraczał 80% (a tylko 10% pochodziło z energetyki odnawialnej), o tyle w Niemczech było to 44%, a we Francji zaledwie 3% (przy czym łączny udział OZE i energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej w Niemczech wyniósł 40%, we Francji zaś w 2012 roku – 90%)<sup>46</sup>. W Wielkiej Brytanii dominują elektrownie gazowe, zatem dostosowanie się do skutków wykupu uprawnień w tych krajach w sektorze elektroenergetycznym będzie stosunkowo niewielkie. Koszt zakupu uprawnień w koszcie energii elektrycznej dla przemysłu brytyjskiego czy francuskiego będzie znacznie mniejszy niż koszty dostosowania dla przemysłu polskiego, a nawet niemieckiego<sup>47</sup>. Jednak Niemcy mają zarówno gospodarcze, jak i polityczne interesy w rozwijaniu sektora odnawialnych źródeł energii, bowiem kraj ten ma największy udział w globalnym rynku zielonych technologii (ok. 15,2%), przed Chinami (ok. 15%), USA (ok. 10%) oraz Japonią i Włochami (po ok. 6%), przy czym w sektorze OZE zatrudnionych jest ok. 378 tys.

<sup>43</sup> *EU energy in figures*, Statistical pocketbook, 2014, s. 24, 217.

<sup>44</sup> *GHG trends and projections in Europe 2012*. European Environment Agency, [www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2012](http://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2012). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>45</sup> COMMISSION STAFF WORKING PAPER: *Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results*, 1.02.2012, [www.ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd\\_2012\\_5\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd_2012_5_en.pdf), s. 19. Dostęp: 24.08.2014.

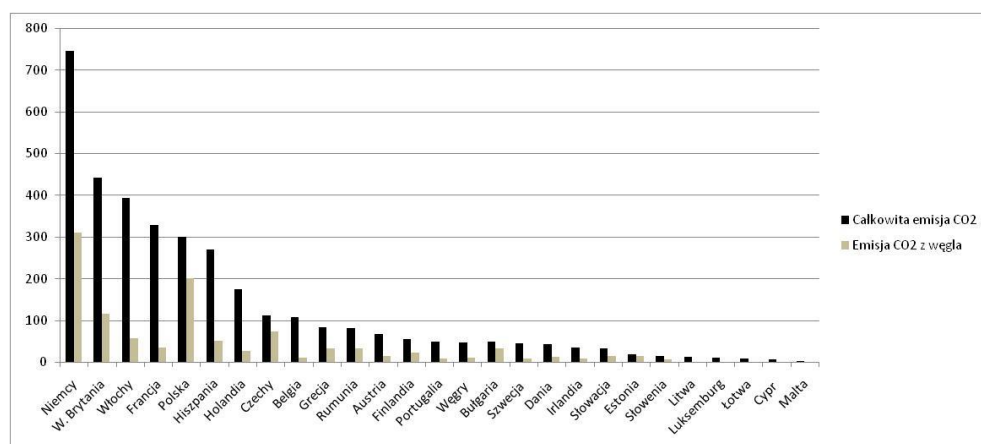
<sup>46</sup> *EU energy in figures*. Statistical pocketbook 2014, s. 143, 153.

<sup>47</sup> M. PYRKA, S. LIZAK: *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*. KASHUE 2009, s. 20.



pracowników (dla porównania niemiecki gigantyczny przemysł samochodowy zatrudnia ok. 742 tys. pracowników)<sup>48</sup>. Niemcy wprowadzie są znaczącym emitentem CO<sub>2</sub>, jeśli jednak weźmiemy pod uwagę sektor elektroenergetyczny udział węgla nie jest już tak duży i wynosi około 44%, podczas gdy w Polsce aż 83% (2012, por. rys. 1)<sup>49</sup>. Z kolei Francja, największy na świecie producent energii w elektrowniach jądrowych w przeliczeniu na mieszkańca, dzięki energetyce jądrowej stała się liderem na rynku dostaw cywilnych technologii jądrowych w skali globalnej, a przemysł jądrowy jest ważnym atutem i ogniwem gospodarki państwa, dając zatrudnienie ponad 100 tys. osób<sup>50</sup>. Zatem dla Niemiec i Francji koszty dostosowań będą przynajmniej częściowo rekompensowane przez zyski z eksportu technologii OZE oraz technologii jądrowej (podobnie dla Danii jako światowego eksportera turbin wiatrowych).

**Wyk. 1. Całkowita emisja CO<sub>2</sub> wobec emisji CO<sub>2</sub> z węgla (mln ton) 2011 UE-27**



Źródło: CO<sub>2</sub> emission..., 2013, s. 50-53.

Największymi beneficjentami polityki klimatycznej mogą okazać się zatem te państwa, które utrzymują przewagę *know-how* dysponując technologiami *low carbon emission* (między innymi Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania, Dania).

### Gospodarczo-społeczne skutki wdrożenia systemu ograniczeń emisji GHG w Polsce

Blisko 80% polskich instalacji objętych systemem EU ETS stanowią niewielkie podmioty (w tym lokalne ciepłownie), dla których koszty związane

<sup>48</sup> R. BAJCZUK: *Odnawialne źródła energii w Niemczech. Obecny stan rozwoju, grupy interesu i wyzwania*. „Raport OSW” Warszawa 2014, s. 7-8.

<sup>49</sup> *EU energy in figures*. Statistical Pocket Book 2014, EC, s. 185, s. 217.

<sup>50</sup> T. MŁYNARSKI: *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*. Kraków 2013, s. 100-102.

z zakupem uprawnień będą znaczne<sup>51</sup>. Koszty te zostaną prawdopodobnie przeniesione na odbiorców indywidualnych w postaci wzrostu cen za energię elektryczną. Bank Światowy w raporcie *W kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce* szacuje wzrost cen energii elektrycznej w Polsce o 20,1%, a w UE-26 o 9,7% (maks. 26,2% dla Polski i maks. 12,6% dla UE)<sup>52</sup>.

Zaostrzanie celów redukcyjnych polityki klimatycznej UE może spowodować także pogorszenie konkurencyjności przemysłu. Według prognozy Banku Światowego realizacja pakietu energetyczno-klimatycznego z 2008 roku, może kosztować polską gospodarkę utratę 1,4% PKB rocznie do 2020 roku, przy wskaźniku średnio 0,55% dla UE<sup>53</sup>. Nawet jeśli prognozy te są znacznie bardziej krytyczne od analiz prezentowanych przez KE, która dla Polski przewiduje utratę PKB na poziomie 0,76%, wzrost kosztów produkcji oraz cen energii mogą doprowadzić do zjawiska *carbon leakage*, czyli utraty rentowności producentów, a nawet migracji przemysłu poza obszar objęty restrykcjami europejskiej polityki klimatycznej<sup>54</sup>. Osobnym problemem wśród społeczno-gospodarczych konsekwencji pakietu jest ryzyko wzrostu bezrobocia w Polsce (według prognoz Banku Światowego o 0,53%, zaś w UE-26 – 0,17%)<sup>55</sup>.

Coraz bardziej ambitne cele polityki klimatycznej UE stanowią prawdziwe wyzwanie dla konkurencyjności gospodarek opartych na węglu. Dlatego 9 marca 2012 roku, w trakcie prezydencji duńskiej, podczas spotkania unijnych ministrów środowiska w Brukseli Polska zażądała dalsze zaostrzanie celów redukcyjnych, co jednak nie zahamowało dalszych prac Komisji Europejskiej nad przejściem do gospodarki niskoemisyjnej<sup>56</sup>.

Jednocześnie warto podkreślić pozytywne skutki polityki klimatycznej UE, która może okazać się katalizatorem oczekiwanej modernizacji polskiego energochłonnego sektora energetycznego, opartego wciąż w dominującym stopniu na inwestycjach zrealizowanych w latach 70. i 80. ubiegłego wieku (zob. Tab. 1)<sup>57</sup>. Energochłonność PKB Polski jest ponad dwa razy większa niż średnia 28 krajów UE i 3 razy wyższa niż państw UE-15<sup>58</sup>. Polska stoi zatem przed wyzwaniem przebudowy i unowocześnienia sektora energetycznego (poprzez inwestycje w tzw. Czyste Technologie Węglowe, CTW), którego współczynnik emisyjności CO<sub>2</sub> jest jednym z najwyższych w Unii Europejskiej

<sup>51</sup> S. LIZAK: *Aukcje uprawnień do emisji w EU ETS w okresie 2013-2020 zgodnie z Dyrektywą 2009/29/WE*. KASHUE-KOBIZE luty 2010, s. 4.

<sup>52</sup> *Transition to a low-emissions economy in Poland*, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, February 2011, s. 156.

<sup>53</sup> *Transition to a low-emissions economy in Poland...*, s. 85.

<sup>54</sup> *Analysis of options beyond 20% GHG emission...*, s. 19.

<sup>55</sup> *Transition to a low-emissions...*, s. 85.

<sup>56</sup> *EC: Poland veto won't stop 'road map'*, United Press International, 14.03.2012.

<sup>57</sup> *Polski system energetyczny jest najgorszy w Europie. Ceny prądu będą rosły*. Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, [www.rada-npre.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=463:polski-system-energetyczny-jest-najgorszy-w-europie-ceny-pradu-bd-rosly&catid=14:wiadomosci-klimatyczno-energetyczne&Itemid=44](http://www.rada-npre.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=463:polski-system-energetyczny-jest-najgorszy-w-europie-ceny-pradu-bd-rosly&catid=14:wiadomosci-klimatyczno-energetyczne&Itemid=44). Dostęp: 24.08.2014.

<sup>58</sup> *EU energy in figures...*, s. 115.

i na świecie<sup>59</sup>. Krajowy sektor energetyczny nie będzie w stanie zrezygnować z wykorzystania węgla w perspektywie do 2050 roku, jednak posiada duży potencjał pozwalający na ograniczanie emisji polutantów.

**Tab. 1. Analiza szans i zagrożeń polityki klimatycznej UE dla polskiego sektora energetycznego**

Zagrożenia	Szanse	Rekomendacje
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ skokowy wzrost cen energii dla przemysłu, indywidualnego odbiorcy z powodu obowiązkowego aukcjoningu i powiązania cen energii z cenami uprawnień;</li> <li>▪ blokowanie rozwoju energetyki węglowej oraz związane z tym zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego kraju;</li> <li>▪ zagrożenie konkurencyjności niektórych sektorów m.in. chemicznego, hutniczego i cementowego oraz narażenie na zjawisko <i>carbon leakage</i>;</li> <li>▪ obniżenie dynamiki wzrostu PKB i wzrost bezrobocia;</li> <li>▪ zmniejszenie atrakcyjności lokalizacyjnej kraju dla inwestycji zagranicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ unowocześnienie gospodarki oraz zwiększenie jej energooszczędności i konkurencyjności;</li> <li>▪ dywersyfikacja źródeł paliw w sektorze elektroenergetycznym i ciepłownictwie (OZE, energetyka jądrowa), co zmniejsza zależność od importu i zwiększa bezpieczeństwo energetyczne;</li> <li>▪ modernizacja technologiczna infrastruktury wytwórczej prądu i zwiększenie jej efektywności;</li> <li>▪ stworzenie nowych, nowoczesnych mocy wytwórczych by sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na energię</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ dynamiczny rozwój energetyki jądrowej i OZE;</li> <li>▪ opracowanie przez rząd systemu wsparcia dla przedsiębiorstw obciążonych kosztami;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- dostosowania się do systemu EU ETS (ulgi podatkowe, inne);</li> <li>- zindywidualizowanie celów redukcji GHG na poziomie UE;</li> </ul> </li> <li>▪ pozyskanie środków z funduszy strukturalnych na lata 2014 – 2020;</li> <li>▪ uruchomienie technologii „czystego węgla”. w tym CSS na skalę przemysłową;</li> <li>▪ przyjęcie globalnego porozumienia redukcji gazów cieplarnianych, co stworzy na płaszczyźnie międzynarodowej równe warunki konkurencji</li> </ul>

Zródło: opracowanie własne.

Realizacja celów *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* przyjętej w listopadzie 2009 roku<sup>60</sup>, która wśród priorytetów zakłada dążenie do utrzymania zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego, czyli rozwoju gospodarki następującego bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną oraz konsekwentne zmniejszanie energochłonności polskiej gospodarki, jest niewątpliwie dobrym kierunkiem zmian (m.in. budowa nowych bloków energetycznych o wysokiej sprawności, dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie źródeł, takich jak energetyka jądrowa czy dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii)<sup>61</sup>. Biorąc pod uwagę ogromny wpływ lobby węglowego w Polsce oraz opóźnienia i koszty dostosowania

<sup>59</sup> W. BLASCHKE: *Technologie Czystego Węgla rozpoczynają się od jego wzbogacania*. „Czysta energia — Czyste środowisko” 2008, MPKCE, s. 27.

<sup>60</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, 10.11.2009.

<sup>61</sup> Nawet jeśli rozwój energetyki jądrowej w Polsce nastąpi, należy pamiętać, iż w świetle planowanych inwestycji zapewni on tylko ok. 15% krajowej produkcji energii elektrycznej, co oznacza ograniczony wpływ na redukcję emisji CO<sub>2</sub> kraju.

struktury wytwarzania energii poprzez budowę nowych instalacji (jądrowych, gazowych czy OZE), realizacja założeń aktualnej *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* jest mocno opóźniona, jeśli nie mało realna. Bez wyraźnych postępów inwestycyjnych w nowe, niskoemisyjne źródła energii, węgiel nadal pozostanie fundamentem polskiej energetyki, co wobec systematycznie zaostrzanych celów redukcji GHG w UE, stawia polski sektor energetyczny i szerzej bezpieczeństwo energetyczne kraju pod znakiem zapytania w nieodległej perspektywie trzeciej dekady XXI wieku.

## Wnioski

- 1) Unia Europejska aspiruje do roli światowego lidera w powstrzymaniu zmian klimatycznych. W konsekwencji UE wymaga od państw członkowskich dostosowania polityki energetycznej do celów niskoemisyjnej gospodarki. Kraje członkowskie są silnie zróżnicowane pod względem struktury źródeł energii i energochłonności gospodarki. Koszt dostosowania się do gospodarki niskoemisyjnej poniosą wszystkie państwa członkowskie, jednak dążenie do dekarbonizacji gospodarki stwarza największe problemy dla państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, których sektor energetyczny zdominowany jest przez węgiel.
- 2) Pośrednim skutkiem polityki klimatycznej ma być stworzenie gospodarki niskoemisyjnej, rozumianej przede wszystkim jako gospodarka niskowęglowa (*low-carbon economy*). W praktyce oznacza to eliminację węgla jako źródła energii. Tymczasem, państwa rozwijające się, a w szczególności kraje azjatyckie zwiększają konsumpcję węgla. Oznacza to dwa światowe przeciwstawne trendy, które podważają efektywność polityki klimatycznej UE. Działania Unii będą zatem efektywne tylko pod warunkiem wsparcia na poziomie globalnym, w przeciwnym razie wysiłki osamotnionej Unii Europejskiej w walce na rzecz redukcji emisji CO<sub>2</sub> będą nieefektywne, a kosztowne dla państw członkowskich i obniżające konkurencyjność ich gospodarek.
- 3) EU ETS ma być efektywnym narzędziem realizacji celu klimatycznego. Jednak powiązanie celów polityki klimatycznej z sektorem energii niesie poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego państw oraz szerzej, bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarek w wysokim stopniu opartych na paliwach węglowych. Polityka klimatyczna może zróżnicować w UE warunki konkurencyjności.
- 4) Polska nie powinna kwestionować potrzeby przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, jednak domagać się od Komisji Europejskiej uwzględniania specyficznej sytuacji państwa członkowskiego, dostosowując oczekiwania redukcyjne do *individual energy-mix*. W przeciwnym razie Polska, ze swą ukształtowaną przez dziesięciolecia strukturą paliw i energii, znajdzie się w trudnym położeniu gospodarczym, przy czym skutki EU ETS najszybciej będą widoczne w sektorze elektroenergetycznym.

- 5) Ze względu na dominujący udział węgla w krajowym zużyciu energii pierwotnej należy intensywnie rozwijać technologie niskiej emisyjności CO<sub>2</sub> – w szczególności tzw. Czyste Technologie Węglowe. Powodzenie rozwoju technologii CTW, ich upowszechnienie na skalę przemysłową w perspektywie dekady, warunkuje dalsze wykorzystanie węgla w Polsce. Wówczas rozwój przemysłu atomowego i szerokie wykorzystanie odnawialnych źródeł produkcji energii, mogłyby skutecznie uzupełnić krajowy mix energetyczny.
- 6) Polskiej polityce energetycznej potrzebna jest natychmiastowa i głęboka reforma znajdująca odbicie w realnych inwestycjach w niskoemisyjne technologie wytwarzania energii. Energochłonność to problem gospodarki narodowej, a przestarzałe technologie oraz brak inwestycji w infrastrukturę wytwarzania i przesyłu energii w przyszłości będą barierą rozwoju konkurencyjności. Polityka klimatyczna UE wymusza zatem modernizację całego sektora energetycznego kraju i w tym sensie, w długoletniej perspektywie, bilans dostosowania do jej celów może okazać się korzystny.

Aleksandra Zięba

## Terroryzm w Unii Europejskiej na początku XXI wieku: wnioski dla Polski

### Zagrożenia terrorystyczne

Państwa Wspólnot Europejskich, przede wszystkim Republika Federalna Niemiec, Francja, Włochy, Wielka Brytania oraz Hiszpania, w odróżnieniu od Polski, dotknięte były zarówno terroryzmem wewnętrznym, jak i terroryzmem międzynarodowym. Grupy wewnętrzne o orientacji narodowowyzwoleńczej aktywne były jeszcze przed integracją polityczną: walcząca od 1918 roku z brytyjskimi władzami Irlandzka Armia Republikańska (*Irish Republican Army*, IRA) czy od 1959 roku z Hiszpanią i Francją organizacja pod nazwą Kraj Basków i Wolność (*Euskadi ta Askatasuna*, ETA). Fenomenem była Organizacja Tajnej Armii (*Organisation de l'Armée Secrète*, OAS), organizująca skrytobójcze zamachy w latach 1961–1963 o utrzymanie francuskiej kolonii w Algierii. Apogeum aktywności terrorystycznej przypadło na lata 70./80. XX wieku. Neolewicowe organizacje, takie jak zachodnioniemieckie Frakcja Czerwonej Armii (*Rote Armee Fraktion*, RAF) i Ruch 2. Czerwca (*Bewegung 2. Juni*, B2J), włoskie Czerwone Brygady (*Brigatte Rose*, BR), francuska Akcja Bezpośrednia (*Action Directe*, AD), belgijskie Walczące Komórki Komunistyczne (*Cellulues Communistes Combattantes*, CCC), grecka Rewolucyjna Organizacja 17 Listopada (*Epanastatiki Organosi 17 Noemvri*, 17N) znacznie wpłynęły na ukształtowanie się systemów antyterrorystycznych zarówno w państwach, na terenie których działały, jak i miały wpływ na przyjęte rozwiązania europejskie<sup>1</sup>.

Realność zagrożenia terroryzmem międzynarodowym uświadomił dopiero atak organizacji palestyńskiej Czarny Wrzesień podczas Igrzysk Olimpijskich w Monachium we wrześniu 1972 roku. Nieudolnie przeprowadzona akcja ofensywna, która zakończyła się śmiercią zakładników, wykazała pilną potrzebę stworzenia specjalnych jednostek kontrterrorystycznych oraz konieczność wymiany doświadczeń<sup>2</sup>. Z inicjatywy brytyjskiej ukształtowała się w 1975 roku nieformalna grupa TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*), funkcjonująca aż do wejścia w życie Traktatu z Maastricht

<sup>1</sup> Zob. szerzej: S.Z. BUKOWSKI: *Terroryzm europejski: geneza i współczesne zagrożenia*. Słupsk 2010, s. 30-78; B.DE GRAAF: *Evaluating Counterterrorism Performance: a Comparative Study*. New York 2011.

<sup>2</sup> Echa wydarzeń w Monachium miały swoje konsekwencje również w Polsce. 1 sierpnia 1981 r. w kawiarni hotelu Victoria w Warszawie postrzelono – aż siedmiokrotnie – lidera Czarnego Września, współautora planu zamachu podczas olimpiady – Muhammada ‘Awdę (alias Abu Dawud). Przypuszcza się, że zamach na ‘Awdę był częścią izraelskiej operacji odwetowej „Gniew Boży” (*Mivtzah Zaam Ha’el*). Zob. szerzej: S. REEVE: *One Day in September: The Full Story of the 1972 Munich Olympics Massacre and the Israeli Revenge Operation “Wrath of God”*. New York 2001.

(1 listopada 1993 roku), która umożliwiła współpracę pierwszych oficerów łącznikowych państw Wspólnoty. Cztery lata później powołano ogólnoeuropejską Policyjną Grupę Roboczą do Walki z Terroryzmem (*The Police Working Group on Terrorism, PWGOT*). W 1993 roku utworzono przy Radzie UE Grupę Roboczą ds. Terroryzmu (*Terrorism Working Party, TWP*), mającą charakter doradczy, a nie operacyjny. Podobnie jak istniejąca od 1986 roku Grupa Robocza ds. Zwalczania Terroryzmu (*Counter Terrorism Working Group, COTER*). TWP zajmuje się aspektami terroryzmu wewnętrznego, zaś COTER zewnętrznymi<sup>3</sup>.

Analizując raporty Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) z ostatnich lat, można zauważyć, że w grupie państw najbardziej narażonych na ataki terrorystyczne nadal pozostają: Hiszpania, Francja i Wielka Brytania (zob. tab. 1). Jednak wedle raportu australijskiego Institute for Economics and Peace (IEP) *Global Terrorism Index 2014*, w którym poddano analizie 162 państwa pod kątem zagrożeń terroryzmem międzynarodowym, z państw Unii Europejskiej najbardziej zagrożone w 2013 roku były Wielka Brytania (27. miejsce w rankingu) oraz Grecja (29.). Zaś autorzy dokumentu średnie zagrożenie wytypowali dla Francji – na 56. miejscu, Hiszpanii – 69. oraz niskie dla Niemiec – 83. miejsce w rankingu<sup>4</sup>. Podobnie jak w raporcie Europolu, nie zawarto wszystkich form i metod ataków, w tym cyberterroryzmu i porwań.

W statystykach Europolu uwzględniono ataki przeprowadzone oraz te incydenty, którym udało się zapobiec lub się nie udało, np. z powodu przedwczesnej detonacji, koncentrując się na terroryzmie wewnętrznym. Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że na czele państw najbardziej zagrożonych terroryzmem znajdują się: Francja z liczbą 1160 ataków w latach 2006-2013 i Hiszpania, w której miały miejsce 1082 ataki terrorystyczne. Na 2684 incydentów zarejestrowanych w Europie w tym okresie prawie 85% przypada na te dwa kraje. W głównej mierze były to ataki dokonywane przez ugrupowania narodowowyzwoleńcze i separatystyczne (zob. tab. 2). W latach 2006-2009 ponad 90% ataków było przeprowadzonych również przez organizacje przypisane do tej kategorii, głównie ETA i Frontu Narodowego Wyzwolenia Korsyki (*Fronte di Liberazione Naziunale di a Corsica, FLNC*). W pierwszej połowie roku 2013 roku uaktywnił się na terenie Francji również Narodowy Front Wyzwolenia Prowansji (*Front de Libération Nationale de Provence, FLNP*). Wraz z zaprzestaniem kampanii militarnej przez ETA, od jesieni 2011 roku, spadła też liczba ataków terrorystycznych odnotowanych w Hiszpanii i we Francji. Stale utrzymuje się aktywność międzynarodowej organizacji – Partii Pracujących Kurdystanu (*Partiya Karkerên Kurdistan, PKK/KONGRA GEL*), głównie w Niemczech. Na przykład w 2007 roku jej członkowie dokonali kilkunastu akcji terrorystycznych na terytorium RFN<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> L. WOJNICZ., *Polityka Unii Europejskiej wobec terroryzmu*. Toruń 2011, s. 142-150.

<sup>4</sup> IEP: *Global Terrorism Index 2014: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*. Sydney/New York/Oxford 2014, s. 8, [www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014\\_0.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf). Dostęp: 20.11.2014.

<sup>5</sup> Zob. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Verfassungsschutzbericht 2007*. Berlin 2008, s. 220-231.

Na drugim miejscu po organizacjach narodowowyzwoleńczych i separatystycznych znajdują się ugrupowania anarchistyczno-rewolucyjne, jak hiszpańskie Antyfaszystowskie Grupy Oporu Pierwszego Października (*Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre*, GRAPO) i aktywne od 2008 roku greckie Konspiracyjne Komórki Ognia (*Synomosia Pyrínon Tis Fotiás*, SPF).

**Tab. 1. Ataki terrorystyczne w państwach Unii Europejskiej w latach 2006-2013**

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	1	1	6	6	2	0	0	0
Belgia	1	0	0	0	0	0	2	0
Bulgaria*	-	0	0	0	0	0	2	0
Chorwacja**	-	-	-	-	-	-	-	0
Cypr	0	0	0	0	0	0	0	0
Republika Czeska	0	0	0	0	1	0	0	0
Dania	0	1	0	0	2	4	0	0
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0
Francja	294	267	147	95	84	85	125	63
Grecja	25	2	14	15	21	6	1	14
Hiszpania	145	279	263	171	90	47	54	33
Holandia	0	0	0	0	0	0	0	0
Irlandia	1	0	2	0	0	0	0	0
Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Niemcy	13	20	0	0	0	1	0	0
Polska	1	0	0	0	0	0	0	0
Portugalia	1	2	0	0	0	0	0	0
Rumunia*	-	0	0	0	0	0	0	0
Słowacja	0	0	0	0	0	0	0	0
Słowenia	0	0	0	0	0	0	0	0
Szwecja	0	0	0	0	1	0	0	0
Węgry	0	0	0	4	0	0	0	0
Wielka Brytania	5	2	74	0	40	26	24	35
Włochy	11	9	9	3	8	5	11	7
<b>Łącznie</b>	<b>498</b>	<b>583</b>	<b>515</b>	<b>294</b>	<b>249</b>	<b>174</b>	<b>219</b>	<b>152</b>

\*Bulgaria i Rumunia zostały członkami UE 1 stycznia 2007 roku.

\*\*Chorwacja jest państwem członkowskim od 1 lipca 2013 roku.

Kolorem ciemnoszarym zaznaczono w tabeli największą liczbę incydentów w danym roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Europejskiego Urzędu Policji „TE-SAT EU”: *Terrorism Situation and Trend Report 2007-2014*, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu). Dostęp: 30.08.2014.



**Tab. 2. Liczba ataków terrorystycznych na terenie Unii Europejskiej w latach 2006-2013 z uwzględnieniem motywacji sprawców**

Rok	Separa- tystyczne	Lewi- cowe	Prawi- cowe	Islam- skie*	Jednej Sprawy	Nie sprecy- zowane	Suma
2006	424	55	1	1	0	17	498
2007	532	21	1	4	1	24	583
2008	397	28	0	0	5	11	515
2009	237	40	4	1	2	10	294
2010	160	45	0	3	1	40	249
2011	110	27	1	0	0	26	174
2012	167	18	2	6	0	26	219
2013	84	24	-	-	-	44	152
<b>Łącznie</b>	2111	258	9	15	9	198	2684

\*W raportach Europolu za lata 2007-2010 figuruje wyróżnienie: *terroryzm islamski*, rozumiany, jako motywowany w całości lub w części przez błędną interpretację islamu. Akty przemocy popełniane przez członków danych ugrupowań lub indywidualne osoby są aktami sakramentalnymi lub aktami samoofiarywania się. W 2012 roku zmieniono nazwę na *terroryzm motywowany religijnie* jako bardziej poprawny politycznie. Umieszczono w tym typie terroryzmu przede wszystkim organizacje i osoby powiązane z islamskim nurtem terrorystycznym, w tym siecią Al-Qa'ida.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Europolu „TE-SAT EU”: *Terrorism Situation and Trend Report* z lat 2007-2014, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu). Dostęp: 30.08.2014.

Uwzględnione ataki organizacji prawicowych powiązane były przede wszystkim z ideologią narodowego socjalizmu i działalnością organizacji neofaszystowskich, takich jak Krew i Honor (*Blood & Honor*, BH), *Hammerskins*, *White Power*, mające liczne stowarzyszenia w Europie. Zaznaczony w tabeli nr 1 incydent w 2006 roku w Polsce miał związek z rozpowszechnianiem treści powiązanych z ideologią BH. Serwer znajdował się w USA, jednak strona internetowa aktualizowana była w Polsce. W ramach kooperacji Policji z Federalnym Biurem Śledczym (*Federal Bureau of Investigation*, FBI) zatrzymano trzech polskich obywateli<sup>6</sup>.

Do terroryzmu jednej sprawy w statystkach zaliczani są np. aktywiści organizacji środowiskowych, jak Front Wyzwolenia Zwierząt (*Animal Liberation Front*, ALF), Powstrzymać Okrucieństwo wobec Zwierząt w Huntington (*Stop Huntingdon Animal Cruelty*, SHAC).

Stosowana przez Europol typologia terroryzmu wedle kryterium motywacji sprawcy/organizacji zaczerpnięta została z prac Bruce'a Hoffmana (*Inside Terrorism*, 2006), Paula Wilkinsona (*Terrorism versus democracy*, 2001) i Marthy Crenshaw (*Terrorism in Context*, 2003)<sup>7</sup>. W kontekście różnorodności terroryzmu i celów poszczególnych organizacji oraz środków i metod, jakimi posługują się terroryści, typologia ta jest zbyt ogólna i nie przedstawia jasnego rozgraniczenia między terroryzmem egzogenicznym i endogenicznym oraz

<sup>6</sup> EUROPOL: „Te-Sat 2007”: *EU-Terrorism Situation and Trend Report*. Haga 2007, s. 35, [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2007\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2007_1.pdf). Dostęp: 3.08.2014.

<sup>7</sup> EUROPOL: „Te-Sat 2008”: *EU-Terrorism Situation and Trend Report*. Haga 2008, s. 8, [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2008\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2008_1.pdf). Dostęp: 2.08.2014.

różnego oblicza terroryzmu w Europie, w tym problemu terroryzmu rodzimego (*homegrown terrorism*), czyli podejmowania działań terrorystycznych inspirowanych radykalnym islamem przez osoby urodzone i wychowane głównie na terenie państw zachodnich<sup>8</sup>. Innym przykładem mogą być ataki cybernetyczne w Estonii wiosną 2007 roku (27 kwietnia – 11 maja), nieuwzględnione w statystykach, które jednak spełniają kryteria znamion czynu przestępczego o charakterze terrorystycznym poprzez element zastraszenia i wywołania poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu państwa. Jeśli ideologia jest podstawą rozróżnienia, to co z alterglobalistami – terroryzm jednej sprawy czy lewicowy? Dlaczego skrajny ekologizm nie jest umieszczany w kategorii: „lewicowy”, a „tylko jednej sprawy”? Czy można organizacje millenarystyczne (absolutystyczne), takie jak np. założona w 1988 roku w USA – Rahmthańska Szkoła Oświecenia (*Rahmtha's School of Enlightenment*, RSE), działająca prężnie w Europie, przede wszystkim we Francji, łączyć z terroryzmem religijnym, czy jednak uznać je za sekty religijne i nie umieszczać w statystykach? Czy w typie prawicowym będą organizacje działające np. w państwach nordyckich, odwołujące się do rasizmu, nazizmu w połączeniu z symboliką religijną (chrześcijańskie symbole, pogańskie wierzenia)<sup>9</sup>? Czy mieszcząca się w tych ugrupowaniach „krucjata” Andresa Behringa Breivika, mająca apogeum 22 lipca 2011 roku w Oslo i na wyspie Utøya, powinna zostać uznana za terroryzm religijny? Czy ochrona życia, przybierająca formy przemocy politycznej, poparta narracją religijną (terroryzm antyaborcyjny), jest terroryzmem jednej sprawy czy terroryzmem religijnym? Organizacje *pro life* występują przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Australii, ale sympatyków pozyskują również w Europie, szczególnie w Wielkiej Brytanii<sup>10</sup>.

Mimo że wedle raportu *Te-Sat* w roku 2013 trudno było przypisać jakiegokolwiek incydent terrorystyczny na terenie UE do terroryzmu motywowanego religijnie, to jednak wiele organizacji terrorystycznych – w tym salafickie – traktuje Niemcy, Hiszpanię, Francję, Wielką Brytanię, Danię czy Holandię przede wszystkim jako bazę dla rewitalizacji, rekrutacji, szkoleń (nowe technologie) oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność. Większe kraje europejskie, zróżnicowane pod względem narodowościowym, ze względu chociażby na atrakcyjność rynku pracy i dużą liczbę imigrantów, są idealnym miejscem do przygotowania ataku. Przykładowo na ogólną liczbę ludności we Francji, szacowaną w roku 2013 na 65,8 mln, 4 mln stanowili cudzoziemcy, przy gwałtownym wzroście ludności napływowej z Maroka oraz Algierii. Podobnie w Hiszpanii liczba imigrantów stanowiła w 2013 roku 5 mln, tyle samo w Wielkiej Brytanii. Łączna liczba osób niebędących obywatelami kraju zamieszkania, przebywających na terytorium państw członkowskich UE, wynosiła 20,3 mln osób. Najwięcej cudzoziemców zamieszkałych w UE

<sup>8</sup> Zob. szerzej: M. ADAMCZUK: *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*. „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, nr 17, s. 61-80.

<sup>9</sup> K. IZAK: *Zagrożenie terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teraźniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2011, nr 5, s. 141-144.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: E. POSŁUSZNA: *Single-issue Terrorism: Special Interest*. Warszawa 2013.

przebywało w Niemczech (7,69 mln osób), w Polsce zaś niewiele ponad 58 tys.<sup>11</sup> Wedle raportu Europejskiego Urzędu Policji zatrzymano w krajach Unii Europejskiej 216 osób podejrzanych o działalność w ugrupowaniach terrorystycznych motywowanych religijnie (w 2012 roku 179, zaś w 2010 roku było to zaledwie 110), z tego 143 osoby zatrzymane zostały przez francuskie organa ścigania; aresztowano zaś 535 osób (o dwie mniej w stosunku do roku poprzedniego). Najwięcej osób podejrzanych o terroryzm w ogóle zatrzymano we Francji (225 osoby), prawie połowa z nich była powiązana z ruchami islamskimi, na drugim miejscu znalazła się Hiszpania – 90 osób, na trzecim Wielka Brytania – 77<sup>12</sup>.

Błędy polityki wobec imigrantów warunkują niepowodzenie integracji muzułmanów ze społeczeństwami krajów europejskich, w których zamieszkują. Przejawia się to przede wszystkim w segregacji kulturowej, wyznaniowej i najczęściej geograficznej danych mniejszości (dzielnice zamieszkałe wyłącznie przez mniejszości). Istotne jest, że poczucie przynależności członka ugrupowania islamskiego nawiązuje do szerszej idei: ojczyzny, globalnej społeczności muzułmańskiej (*ummy*), kwestii palestyńskiej, w konflikcie do kultury europejskiej/zachodniej. Ten konflikt będzie podstawą narracji, indoktrynacji i umacniania motywacji, powiązanej z czynnikami indywidualnymi, czyli podatnością osoby na fascynację przemocą<sup>13</sup>. Również zagrożenie ze strony pojedynczych jednostek, mieszkających na terenie UE, mających kontakt z radykalną propagandą (choćby przez Internet lub szkoły przykoczniczne, centra kultury) jest realne. Problemem od 2011 roku stają się ochotnicy z państw europejskich udający się do Syrii i Iraku w celu przyłączenia do Państwa Islamskiego w Iraku i Wielkiej Syrii (*ad-Dawla al-Islamijja fi al-'Iraq wa Asz-Szam*, ISIS). Minister spraw wewnętrznych Bernard Cazeneuve potwierdził w połowie września 2014 roku, że około 930 obywateli Francji przyłączyło się do „dżihadu” w tym regionie<sup>14</sup>. Odnotowano również udział osób z Irlandii, Austrii, Holandii, Danii, jednostkowe przypadki z Hiszpanii, Luksemburga, Włoch ale również masowe dołączanie się do ISIS w 2014 roku obywateli Belgii – ponad 300 osób, Szwecji – 400 i największą liczbę z Wielkiej Brytanii, szacowaną na 600-2000 osób<sup>15</sup>.

W reakcji na radykalizację postaw i zachowań prowadzących do aktywnego udziału w terroryzmie, brytyjski premier David Cameron zaproponował zaostrenie przepisów antyterrorystycznych. Między innymi

<sup>11</sup> Statystyki dotyczące migracji i populacji zob. EUROSTAT, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main\\_tables](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables). Dostęp: 1.08.2014.

<sup>12</sup> EUROPOL: „Te-Sat 2014”: *EU – Terrorism Situation and Trend Report*. Haga 2014, s. 47, [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol\\_tsat14\\_web\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_tsat14_web_1.pdf). Dostęp: 3.08.2014.

<sup>13</sup> Zob. M. SIRSELOUDI: *Understanding Radicalization in Europe: Clusters and Narratives*. W: *Counterterrorism in Diverse Community*. Red. S. EKICI. Amsterdam (et al.) 2011, s. 9-15. Zob. szerzej: A. RUSINEK: *Nurt radykalny wśród społeczności muzułmańskich w wybranych państwach Unii Europejskiej*. Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Zob. *France says 930 citizens or residents involved in jihad*. „France24”(on-line), 14.09.2014.

<sup>15</sup> *Foreign Fighters in Iraq and Syria: Where do They Come From?*. „Radio Free Europe” (on-line), 21.11.2014.

pojawił się postulat tymczasowego unieważnienia paszportów dla obywateli Wielkiej Brytanii, którzy przyłączyli się do ISIS. Spotkało się to z ostrą krytyką liberalnej sceny politycznej<sup>16</sup>. Jednak dotychczasowe rozwiązania walki z radykalizacją nie sprawdziły się. Na przykład kluczowym elementem ochrony przed terroryzmem<sup>17</sup> była do tej pory agencja „Channel”. Głównym jej celem jest ochrona osób narażonych na wpływy brutalnego ekstremizmu i terroryzmu. Wykorzystano istniejącą współpracę między władzami lokalnymi, partnerami ustawowymi (przede wszystkim z sektora oświaty i zdrowia) oraz policji i lokalnej społeczności, aby zidentyfikować osoby podatne na ryzyko wciągnięcia do terroryzmu. Ocenie podlega też charakter podatności i zakres ryzyka. W konkretnych przypadkach opracowywane są plany wsparcia dla wytypowanych osób (zarówno dzieci, jak i dorosłych). Ta wczesna interwencja w formie doradztwa może przyczynić się do zniwelowania szansy młodego muzułmanina na stanie się terrorystą<sup>18</sup>. W ramach projektu między kwietniem 2007 roku a marcem 2014 roku obserwacji poddano 3 934 osób, z których najwięcej w ciągu ostatniej fazy realizacji projektu. Prawie 1 450 osób (37%) z nich, w momencie kierowania przez instytucje współpracujące, nie ukończyło 18 roku życia. W okresie od kwietnia 2012 roku i do końca marca 2014 roku wśród nadesłanych rekomendacji, które zostały zarejestrowane, 56% stanowili muzułmanie<sup>19</sup>.

Inną strategię przyjęła Francja. W 2012 roku rząd francuski ogłosił plan mający na celu przejęcie kontroli przez siły policyjne nad tzw. strefami bez wstępu (dzielnicami zamieszkałymi przez imigrantów, niedostępnymi dla niemuzułmanów), w których odnotowano najwyższe wskaźniki przestępczości, związane przede wszystkim z handlem narkotykami, czarnym rynkiem i terroryzmem. Francuskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Ministère de l'Intérieur*), wydzielając w lipcu 2012 roku Priorytetowe Strefy Bezpieczeństwa (*Zones de Sécurité Prioritaires*) w okolicach Paryża, Marsylii, Strasburga, Lille i Amiens, miało na celu zapobieżenie falam protestów, które zdarzyły się w 2005 roku w paryskiej dzielnicy Seine-Saint-Denis (36 z 40 okręgów administracyjnych – komun – tej dzielnicy znajduje się na liście „stref

<sup>16</sup> „Anti-Terror” Law Would Stop British Jihadist from Coming Home for Two Years, Says David Cameron. „Independent” (on-line), 13.11.2014.

<sup>17</sup> Strategia Antyterrorystyczna Wielkiej Brytanii (*The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, CONTEST) z lipca 2011 roku wymienia 4 elementy zwalczania terroryzmu, tzw. „4 P” od pierwszych liter nazw poszczególnych poziomów: *pursue* – ściganie terrorystów i osób wspierających wszelką działalność terrorystyczną i ich karanie, *prevent* – zapobieganie procesom stawiania się terrorystą, zwalczanie źródeł; *protect* – ochrona obywateli, interesów państwa, infrastruktury krytycznej oraz granic państwa oraz *prepare* – przygotowanie na konsekwencje potencjalnych ataków terrorystycznych, budowanie szybkiej zdolności reagowania kryzysowego i likwidowanie skutków ataków. Zob. tekst dokumentu: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97995/strategy-contest.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97995/strategy-contest.pdf). Dostęp: 11.08.2014.

<sup>18</sup> HOME OFFICE: *Channel: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism: A Guide for Local Partnership*. London, 23 October 2012, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/118194/channel-guidance.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118194/channel-guidance.pdf). Dostęp: 3.08.2014.

<sup>19</sup> Dane dostępne na stronie internetowej Stowarzyszenia Komendantów Policji (*Association of Chief Police Officers*, ACPO), [www.acpo.police.uk/ACPOBusinessAreas/PREVENT/Channel.aspx](http://www.acpo.police.uk/ACPOBusinessAreas/PREVENT/Channel.aspx). Dostęp: 11.08.2014.

bez wstępu”) oraz w innych miastach (Rennes, Rouen, Lille, Tuluza i Lyon)<sup>20</sup>. Polityka antyterrorystyczna Francji w obszarze zapobiegania w ostatnich latach jest bardziej „agresywna” od brytyjskiej. Doświadczenia z lat 90. XX wieku związane z aktywnością Islamskiej Grupy Zbrojnej (*Groupe Islamique Armée*, GIA), klęska „indywidualistycznej” polityki integracyjnej oraz wzrost przestępczości w podmiejskich muzułmańskich enklawach (*banlieues*) powodują zaostrenie kampanii walki z radykalną przemocą polityczną na poziomie operacyjnym i taktycznym<sup>21</sup>.

Szczególne pozycja Hiszpanii w statystykach wiąże się również z problemem finansowania terroryzmu. Hiszpania uznana jest za główną bazę przerzutową narkotyków (kokainy z Ameryki Łacińskiej oraz haszyszu z Afryki Północnej) na rynek europejski. Zyski płynące z narkobiznesu mogą współfinansować terroryzm, w tym islamski oraz narodowowyzwoleńczy. Na 54 odnotowane ataki w roku 2012 na terenie Hiszpanii, 46 przypisano organizacjom etniczno-narodowym i separatystycznym, 7 lewicowym, a zatrzymano tylko 8 osób powiązanych z terroryzmem islamskim (rok później już 20)<sup>22</sup>. Według bazy danych *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START) Uniwersytetu Maryland – *Global Terrorism Database* (GTD)<sup>23</sup> na terenie Hiszpanii jest obecnie aktywnych 14 organizacji, w tym o charakterze międzynarodowym: Kłątwa i Wygnanie (*Takfir wal-Hidżra*), Marokańska Islamska Grupa Walcząca (franc. *Groupe Islamique Combattant Marocain*, GICM), Brygady Abu Hafsa Al-Masriego, które przyznały się do dokonania zamachów w Madrycie w roku 2004 oraz w Londynie w 2005 roku. W ciągu ostatnich lat największą aktywność odnotowały:

- GRAPO<sup>24</sup>, których początki działalności sięgają połowy lat 70. XX w. Sześciu członków komunistycznej GRAPO zostało aresztowanych przez Guardia Civil w 2007 roku. Datę tę uznaje się za rozbiecie tej formacji.
- ugrupowania separatystyczne: baskijska ETA, nieaktywne od lat 90. XX w. – katalońska Wolny Kraj (*Terra Lliure*, TLL) i Ruch na Rzecz Samostanowienia i Niepodległości Archipelagu Wysp Kanaryjskich (*El Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario*, MP AIAC), walczący o utworzenie państwa

<sup>20</sup> Zob. MINISTÈRE DE L'INTERIEUR: *Zones de Sécurité Prioritaires*, [www.interieur.gouv.fr/ZSP](http://www.interieur.gouv.fr/ZSP). Dostęp: 1.08.2014.

<sup>21</sup> Zob. szerzej: W.J. FISCHER: *Militant Islamist Terrorism in Europe: are France and the United Kingdom Legally Prepared for the Challenge?* „Washington University Global Studies Law Review”, 2007, vol. 6, nr 2, s. 255-280.

<sup>22</sup> EUROPOL: „Te-Sat 2013” *EU-Terrorism Situation and Trend Report*. Haga 2013, s. 19, 27 i 32, [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol\\_te-sat2013\\_lr\\_0.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_te-sat2013_lr_0.pdf). Dostęp: 1.08.2014.

<sup>23</sup> Warto zaznaczyć, że system START ([www.start.umd.edu](http://www.start.umd.edu)) jest bezpośrednio powiązany z Departamentem Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA (*Department of Homeland Security*), więc nie stanowi obiektywnego źródła.

<sup>24</sup> Organizacja ta obok ETA została uznana przez Unię Europejską za terrorystyczną w załączniku do Wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPiZB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu. Dz.U. UE L 344/90-96 z dn. 28.12.2001.

Berberów zamieszkujących Wyspy Kanaryjskie, oraz najbardziej aktywny w latach 2010-2011 Galicyjski Ruch Oporu (*Resistència Galega*, RG).

We wrześniu 2010 roku ETA ogłosiła bezterminowe zawieszenie broni, nie rezygnując jednak z dążeń do niepodległości kraju Basków, zaś rok później, w październiku, zadeklarowała definitywne zakończenie stosowania działań zbrojnych. Jak dotychczas (sierpień 2014 roku) nie odnotowano żadnych ataków przeprowadzonych przez działaczy ETA. Organizacja nie zaprzestała jednak istnienia, w dalszym ciągu rekrutuje nowych członków (szczególnie w młodzieżowej przybudówce – Segi) oraz prowadzi działalność rozpoznawczą i logistyczną. Obecnie nie figuruje na liście organizacji terrorystycznych Unii Europejskiej.

Zgodnie ze *Strategią bezpieczeństwa Hiszpanii* z 31 maja 2013 roku<sup>25</sup>, która uznaje terroryzm za jedno z głównych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa państwa, zobowiązano rząd do corocznego składania przed parlamentem Raportu Bezpieczeństwa. Oprócz aktualnej oceny zagrożenia, planów reagowania w raporcie umieszczane są potencjalne scenariusze interwencji oraz działania mające zabezpieczyć duże metropolie i niwelujące napięcia na tle ekonomicznym, mogące przyczynić się do radykalizacji postaw i zachowań. Oczywiście kwestie związane ze współpracą międzynarodową w wymiarze multilateralnym i bilateralnym, w tym jednostek kontrterrorystycznych, również są uwzględniane w raportach. Głównym zamierzeniem Strategii jest utrzymanie i rozwijanie zdolności do zapobiegania oraz zwalczania zagrożeń<sup>26</sup>.

Istotną rolę w typowaniu zagrożeń terrorystycznych o podłożu ideologicznym (eurosceptycyzm) i religijnym (dżihadyzm) odgrywa Belgia, ze względu na to, że jest państwem, na którego terenie znajdują się siedziby najważniejszych organów Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, w tym Główna Kwatera NATO. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, odnotowano przypadki uczestnictwa obywateli belgijskich w szkoleniach militarnych w Afganistanie i Pakistanie oraz obecnie w Iraku i Syrii. Istotną rolę pośrednika w nawiązywaniu kontaktu z salafickimi ugrupowaniami terrorystycznymi odgrywało Belgijskie Centrum Muzułmańskie (*Centre Islamique Belge*, CIB) w Molenbeek (gmina Brukseli)<sup>27</sup>.

Zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku na World Trade Center i Pentagon dotknęły Unię Europejską w szczególny sposób, przede wszystkim RFN. Trzech z czterech pilotów zamachowców żyło i studiowało w Niemczech, w tym lider ataku Mohammed Atta („komórka hamburska”). Znamienne jest, że przed samym zamachem władzom udało się wykryć komórki islamistów i zapobiec potencjalnym atakom na terytorium Niemiec. W taki sposób uniemożliwiono przeprowadzenie zamachów przez „komórkę frankfurcką”, która

<sup>25</sup> MINISTERO DE DEFENSA: *Estrategia Nacional de Seguridad 2013*, Madryt 2013, [www.seguridadparatodos.es/2013/05/estrategia-de-seguridad-nacional-2013.html](http://www.seguridadparatodos.es/2013/05/estrategia-de-seguridad-nacional-2013.html). Dostęp: 2.08.2014.

<sup>26</sup> Zob. S. KAMIŃSKI: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Hiszpanii. Notka Analityczna BBN*. Warszawa 1.10.2013, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl). Dostęp: 2.08.2014.

<sup>27</sup> A. RUSINEK: *op. cit.*, s. 192.

planowała ich dokonanie podczas dni świątecznych w Strasburgu. W grudniu 2001 roku federalny minister spraw wewnętrznych zdelegalizował działalność innych radykalnych ugrupowań islamskich, w tym Związku Islamskich Stowarzyszeń i Gmin Kolonia (*Kalifatstaat ICCB*), którego liderem był Metin Kaplan (zwany „Kalifem z Kolonii”). Pod koniec lipca 2002 roku zdelegalizowano stowarzyszenie Al-Aqsa, również powiązane z Kaplanem. Kaplana wydano z Niemiec do Turcji 12 października 2004 roku<sup>28</sup>. Warto zaznaczyć, że już 22 listopada 1993 roku zdelegalizowane zostały działające na terytorium RFN organizacje powiązane z problemem kurdyjskim, m.in.: Partia Pracujących Kurdystanu (*Arbeiterpartei Kurdistan*, APK), Narodowy Front Wyzwolenia Kurdystanu (*Nationale Befreiungsfront Kurdistans*, NBK), stowarzyszenie *Kurdistan-Komitee*. Niemniej w dalszym ciągu w Niemczech istnieją liczne stowarzyszenia promujące problem kurdyjski i powiązane z terroryzmem. Warto wspomnieć też o tureckiej Wizji Narodowej (*Millî Görüş*) działającej prężnie w Niemczech i w Holandii, oskarżanej o powiązania z ugrupowaniami islamskimi, w tym Hamasem i Al-Qa’idą<sup>29</sup>.

Według danych służb niemieckich na terenie Niemiec w 2001 roku przebywało prawie 31 950 członków radykalnych organizacji islamistów, w tym 3 000–4 000 zbrojnych muzułmanów, gotowych do użycia siły<sup>30</sup>. Opublikowany 18 czerwca 2014 roku roczny raport Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, BfV) za najgroźniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa RFN uznaje radykalne organizacje islamskie, szacując ich liczbę na terenie Niemiec na 30, zaś liczbę ich członków w 2013 roku na terenie Niemiec na 43 190 (liczbę ekstremistów lewicowych oszacowano na 27 700, a prawicowych – na 21 700). Jednak brakuje danych dotyczących sympatyzowania z organizacjami czy członkostwa w organizacjach takich, jak: komórki Al-Qa’idy, islamsko-kurdyjska sieć Ansar al-Islam, Islamski Ruch Uzbekistanu (*Islamic Movement of Usbekistan*, IMU) lub Islamskie Centrum Hamburg (*Islamisches Zentrum Hamburg*, IZH)<sup>31</sup>. W 2013 roku zdelegalizowano w Niemczech trzy organizacje: Dawa FFM, an-Nusrah, Dawa Team Islamische Audio, które były powiązane z islamskim terroryzmem<sup>32</sup>.

W austriackim rocznym raporcie Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Zwalczania Terroryzmu (*Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung*, BVT) zawarto informacje dotyczące czynów zabronionych. W 2013 roku czynów dokonanych przez ekstremistów lewicowych było 182, przez prawicowych – 574, zaś popełnionych przez

<sup>28</sup> Zob. szerzej: M. SIRSELOUDI: *The Meaning of Religion and Identity for Violent Radicalization of the Turkish Diaspora in Germany*. „Terrorism and Political Violence”, 2013, Vol. 24, Nr 5, s. 807–824.

<sup>29</sup> Zob. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Verfassungsschutzbericht* 2012. Berlin 2013, s. 30–32, [www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de). Dostęp: 1.07.2014.

<sup>30</sup> BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Verfassungsschutzbericht* 2001. Berlin 2002, s. 196–197, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de). Dostęp: 1.07.2014.

<sup>31</sup> BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, *Verfassungsschutz Bericht* 2013. Berlin 2014, s. 70, 140 i 206, [www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de). Dostęp: 2.08.2014.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 34. Por. A. ZIĘBA: *Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu: analiza porównawcza*. „Studia Politologiczne”, 2014, vol. 34, s. 128–129.

obrońców praw zwierząt – 14 (głównie niszczenie mienia i wtargnięcia do budynków). W raporcie poświęcono dużo uwagi terroryzmowi islamskiemu, analizując sytuację międzynarodową z uwypukleniem Arabskiej Wiosny, z apogeum – wojną domową w Syrii, niemniej nie upubliczniono statystyk dotyczących osób podejrzanych w Austrii<sup>33</sup>.

Innym czynnikiem wpływającym na wzrost zagrożeń terrorystycznych jest sojusz Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec oraz Hiszpanii z USA. Przypadek francuski jest szczególnie. Interwencja w Mali (od 11 stycznia 2013 roku) dodatkowo stworzyła zagrożenie dla bezpieczeństwa Francji i jej obywateli<sup>34</sup>. Operacja *Serwal* przy wsparciu logistycznym innych państw unijnych – RFN, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii – oraz USA i żołnierzy w ramach działań Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej (MINUSMA, EUTM Mali), może wywołać podobną reakcję odśrodkową, jak w przypadku Iraku.

\* \* \*

Od czasu zamachów w Madrycie 11 marca 2004 roku i Londynie 7 lipca 2005 roku na terenie Unii Europejskiej nie było większych zamachów terrorystycznych. Nie oznacza to jednak, że zintegrowana Europa nie uwolniła się od zjawiska terroryzmu. Atak w Madrycie – ze względu na jego konsekwencje – jest przypadkiem szczególnym. W wyniku symultanicznych eksplozji w czterech pociągach w czasie porannego szczytu komunikacyjnego śmierć poniosło 191 osób, w tym 4 Polaków, a 1 876 zostało rannych. Sprawcami zamachu okazało się 3 Marokańczyków i 2 Hindusów powiązanych z marokańskim ugrupowaniem *Salafija Dżihadia*. Grupa była ugrupowaniem stowarzyszonym razem z Brygadami Abu Hafs Al-Masirego z ówczesną Marokańską Grupą Walki i Męczeństwa, obecnie: Al-Qa'ida w Islamskim Maghrebie (*Tanzim al-Qa'ida fi Bilad al-Maghrib al-Islami*, AQIM). Wydarzenia te zaważyły na wyniku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 14 marca i zdyskredytowały rządzącą Partię Ludową (*Partido Popular*, PP) José Marii Anzara. Konkurent do władzy, Socjalistyczna Partia Robotnicza (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) José Luisa Rodrígueza Zapatero, której jednym z głównych postulatów było wycofanie wojsk hiszpańskich z Iraku, wygrał wybory, przewagą niecałych 5% głosów (42,59%) i poniekąd spełnił żądania terrorystów<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ UND TERRORISMUSBEKÄMPFUNG: *Verfassungsschutz Bericht 2014*. Wiedeń 2014, [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Verfassungsschutz/BVT\\_VSB\\_2014\\_V20140613\\_online.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Verfassungsschutz/BVT_VSB_2014_V20140613_online.pdf). Dostęp: 2.08.2014.

<sup>34</sup> Pod koniec 2013 roku na stronie internetowej al Minbar Jihadi Media Network zamieszczono kilka plakatów wzywających do bojkotowania Francji oraz nawołujących do zamordowania prezydenta „niewiary i przestępstw” – François Hollande’a. Zob. S. TOMLINSON: *Francois Hollande 'Vigilant' after Islamist Group Calls for his Assassination in Response to France Helping Central African Republic in its Fight against Muslim Rebels*. „Daily Mail” (on-line), 11.03.2014.

<sup>35</sup> Zob. szerzej: *Hiszpania: Media masowe i wybory w obliczu terroryzmu*. Red. B. DOBEK-OSTROWSKA, M. KUŚ. Wrocław 2007.



## Przeciwdziałanie terroryzmowi

Podstawą zmian dotyczących systemu antyterrorystycznego, jak również dla ustawodawstwa innych państw kandydujących oraz państw członkowskich UE, była *Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu*<sup>36</sup>. Unia traktuje terroryzm jako przestępstwo, bardziej koncentrując się na reagowaniu: przestępca jest ujęty, gdy popełni przestępstwo. Takie podejście zakłada, że terroryzm, tak jak inne formy działalności przestępczej – przestępczość kryminalna zwykła czy zorganizowana – nie zaniknie, choć na poziomie krajowym od kilku lat utrzymuje się tendencja zatrzymań osób podejrzanych o udział w organizacji terrorystycznej, przed bezpośrednim udziałem lub popełnieniem aktu terrorystycznego. Zdefiniowanie przez *Decyzję Ramową* aktów terrorystycznych, właściwie scharakteryzowanie przestępstwa terrorystycznego<sup>37</sup> i grupy terrorystycznej<sup>38</sup>, umożliwia podejmowanie działań antyterrorystycznych defensywnych (współpraca w ramach Europolu, Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej/Eurojustu oraz Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich UE/Fronteksu), w tym zaangażowanie w globalną walkę z terroryzmem oraz tworzenie dobrych praktyk w tym zakresie<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Decyzja Rady ramowa z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW), Dz.U.UE L 164/3 z dn. 22.6.2002, zob. szerzej: D. SZLACHTER: *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej: nowy impuls*. Toruń 2007.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Zgodnie z art. 1. Przestępstwo terrorystyczne przybierające formy:

- ataków na życie, mogących spowodować śmierć;
- ataków na integralność cielesną osoby;
- porwań lub brania zakładników;
- spowodowania rozległych zniszczeń obiektów rządowych, publicznych, infrastruktury, zajęcia/zniszczenia środka transportu, wytwarzania/uwalniania substancji niebezpiecznych, zajęcia statku lub innego środka transportu;
- wytwarzania, posiadania, nabywania, przewożenia, dostarczania lub używania broni, materiałów wybuchowych, broni masowego rażenia, jak również badania i rozwój broni biologicznej i chemicznej;
- uwalniania substancji niebezpiecznych/wzniesienie pożarów;
- zakłócenia/przerwy w dostawie wody, energii elektrycznej itd.
- groźby popełnienia któregośkolwiek z wyżej wymienionych czynów.

Czyn terrorystyczny jest przestępstwem kierunkowym, którego konsekwencją jest wyrządzenie poważnej szkody państwu/organizacji międzynarodowej poprzez celowe działanie: poważne zastraszenie ludności bądź bezprawne zmuszenie władzy do działania lub zaniechania działań bądź poważnej destabilizacji/zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych, społecznych.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Art. 2 uznaje za grupę terrorystyczną, rozwiniętą strukturę, w skład której wchodzi minimum 3 osoby, ustanowioną na przestrzeni czasu, działającą w uzgodniony sposób o charakterze celowym popełnienia przestępstwa terrorystycznego. W grupie tej występuje formalne określenie ról poszczególnych członków grupy oraz ciągłość członkostwa.

<sup>39</sup> Zob. *Decyzję ramową Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniającą decyzję ramową z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu*. Poszerzyła ona m.in. katalog przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną (fałszowanie dokumentów, kradzież kwalifikowana, wymuszenie) o nawoływanie do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, rekrutację i szkolenia na rzecz terroryzmu. Dz. U.UE L330/21 z dn. 9.12.2008.

Współpraca międzynarodowa dotyczy także tworzenia prawa międzynarodowego, stosowania instrumentu ekstradycji i podejmowania działań wymierzonych przeciw państwom uznanym za sponsorów terroryzmu. Stosowane przez Unię Europejską środki restrykcyjne wobec wybranych państw i ugrupowań terrorystycznych (w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, WPZiB) są stale aktualizowane. Niemniej zauważyć można, że umieszczane na listach osoby i ugrupowania oraz instytucje podejrzane o finansowanie (najczęściej fundacje) mają (dane na 31 lipca 2014 roku) charakter głównie międzynarodowy (Islamski Ruch Oporu/Hamas, AQ, PKK, Tamilskie Tygrysy LTTE, Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii FARC), a nie wewnętrzny<sup>40</sup>, choć do niedawna figurowały na niej również: ETA i GRAPO, działające na terenie Hiszpanii, Prawdziwa Irlandzka Armia Republikańska (*Real Irish Republican Army*, RIRA), Irlandzka Armia Republikańska – Kontynuacja (*Continuity Irish Republican Army*, CIRA), Obrońcy Czerwonej Ręki (*Red Hand Defenders*, RHD), Stowarzyszenie Obrony Ulsteru/Bojownicy o Wolność Ulsteru (*Ulster Defence Assosiation/Ulster Freedom Fighters*, UDA/UFF), Ochotnicze Siły Lojalistyczne (*Loyalist Volunteer Force*, LVF) – Wielka Brytania; 17N, Komórki Rewolucyjne (*Espanastatiki Pirines*, EP) – Grecja<sup>41</sup>. Lista organizacji terrorystycznych sporządzana przez Radę UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ich zwalczania. Decyzję o wpisaniu do wykazu państwa Unii podejmują jednogłośnie. Również zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 roku (zmienione Rozporządzeniem Rady nr 1286/2009 z dnia 22 grudnia 2009 roku), wprowadzającym szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Usamą bin Ladinem, siecią Al-Qa'ida (AQ) i talibami, rozpoczęto publikowanie list osób i instytucji powiązanych z salafickim globalnym dżihadem, dostosowując się do list tworzonych w ramach ONZ<sup>42</sup>.

Zdefiniowanie grupy terrorystycznej i ataku terrorystycznego w UE stało się fundamentalnym środkiem przeciwdziałania terroryzmowi i umożliwia podejmowanie działań karnych. Obowiązkowi penalizacji podlega również wsparcie organizacji terrorystycznej, w tym tworzenie baz logistycznych, udzielanie schronienia, wsparcie finansowe, szkolenie, pomoc w planowaniu zamachu, zaopatrywanie w broń, rozpowszechnianie treści promujących terroryzm. Z tymi elementami zwalczania terroryzmu powiązane są również działania legislacyjne w obrębie państw członkowskich. Ważną konsekwencją Decyzji ramowej było uznanie terroryzmu za działalność nielegalną, co

<sup>40</sup> Skonsolidowany wykaz osób, grup i podmiotów podlegających sankcjom finansowym UE zaktualizowany 31 lipca 2014 zob. [www.ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/list/version4/global/e\\_ctlview.html](http://www.ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/version4/global/e_ctlview.html). Dostęp: 4.08.2014; Środki ograniczające (zgodnie z art. 115 Traktatu Lizbońskiego), aktualizacja 26 maj 2014, zob. [www.eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf). Dostęp: 2.08.2014.

<sup>41</sup> Zob. szerzej: P. EBBIG, R. FIEDLER, A. WEJKSZNER, S. WOJCIECHOWSKI: *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*. Poznań 2007.

<sup>42</sup> „EU Official Journal” z dn. 23.12.2009 L 346, s. 42-46. Por. UN, *Al-Qaida Sanctions List*, 15. April 2014, [www.un.org/sc/committees/1267/aq\\_sanctions\\_list.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml). Dostęp: 1.05.2014.

jednocześnie nadało kształt kampanii antyterrorystycznej UE (*public relations*) oraz nakreśliło wyzwania związane z działaniami w społecznościach narażonych na radykalizmy (odwet/kara)<sup>43</sup>. Dysfunkcyjności systemu przeciwdziałania terroryzmowi Unii Europejskiej na etapie zapobiegania z uwzględnieniem wyzwania, jakim jest radykalizacja postaw i zachowań, wiąże się ze specyfiką uwarunkowań i historii terroryzmu na konkretnym terenie (w państwie członkowskim). Mogą się również pojawiać różnice między wizerunkiem terrorystów w oczach opinii publicznej a przejawami terroryzmu (np. wyolbrzymianie zagrożenia generuje niepotrzebne koszty i instytucje zajmujące się problematyką oraz może prowadzić do wykluczenia pewnych grup społecznych).

Sam proces radykalizacji można sprowadzić do trzech faz:

- faza pierwsza – podatność, która odnosi się do uwarunkowań dotyczących życia jednostki przed przystąpieniem do organizacji (kontekst kulturowy, społeczny, ekonomiczny, polityczny);
- faza druga – rekrutacja i indoktrynacja. Inicjacja może odbywać się na zasadzie wprowadzenia przez sieci społeczne, rówieśników, członków rodzin. Nie wyklucza to oczywiście samodzielnego poszukiwania przez organizację potencjalnych członków, np. do przeprowadzenia konkretnego typu ataku, oraz zgłaszania się wolontariuszy, niepowiązanych wcześniej z ruchem;
- faza trzecia – działanie. Występuje wtedy, gdy jednostka jest już członkiem organizacji terrorystycznej i bierze udział w nielegalnej działalności (niekoniecznie związanej z przemocą polityczną, może to być np. finansowanie). Problem podatności nakłada się na indywidualne predyspozycje osoby i jak dotychczas wymyka się wszelkim statystykom<sup>44</sup>. Można go rozważać na poziomie micro, badając uwarunkowania i kondycję jednostki, mezo: socjalizacja do ekstremizmu środowiska i macro: mobilizacja społeczeństwa, radykalizacja opinii publicznej. Na poziomie macro również decydenci polityczni mogą ulegać radykalizacji<sup>45</sup>. Na poziomie narracyjnym przejawia się to w upolitycznieniu „walki z terroryzmem” oraz przeciwdziałania radykalizacji postaw na rzecz zaostrzenia regulacji antyterrorystycznych czy polityki migracyjnej oraz azylowej.

Bruce Hoffman wymienia pięć podstawowych elementów wspierających terroryzm: fanatyzm, nienawiść, pogardę dla ludzkiego życia, doskonałe wyszkolenie, dostęp do niezbędnych środków finansowych<sup>46</sup>. Wszystkie one występują w Unii Europejskiej, pierwsze trzy są praktycznie niemożliwe do wytypowania w „zarodku”, ze względu na mechanizmy psychologiczno-społeczne

<sup>43</sup> Por. B. GANOR: *The Counter-Terrorism Puzzle*. London/New York 2005, s. 6.

<sup>44</sup> Por. J. HORGAN: *Psychologia terroryzmu*. Warszawa 2008.

<sup>45</sup> Zob. szerzej: A.P. SCHMIDT: *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. ICCT Research Paper. The Hague March 2013. Międzynarodowe Centrum Zwalczenia Terroryzmu w Hadze (International Center for Counter-Terrorism, ICCT), [www.icct.nl](http://www.icct.nl). Dostęp: 11.08.2014.

<sup>46</sup> B. HOFFMAN: *Oblicza terroryzmu*. Warszawa 2001, s. 5.

skłaniające jednostki do fascynacji przemocą. W kontekście wydarzeń w Syrii i w Iraku oraz narastającego zainteresowania obywateli UE przyłączaniem się do Państwa Islamskiego problemem ważnym jest terroryzm religijny. Należy się zgodzić z Gillesem Kepelem, który uznaje za „najbardziej kłopotliwą cechę” współczesnego terroryzmu islamskiego „zdolność do ukrywania swojej prawdziwej natury i zachowanie ekstremalnych przekonań, mimo przyjęcia przez członków ruchu najdrobniejszych szczegółów kultury zachodniej”<sup>47</sup>. Walka ze źródłami terroryzmu nakreślona w dokumencie *Strategia UE w sprawie walki z radykalizacją postaw i rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych* z 2 grudnia 2005 roku<sup>48</sup> stawia sobie za cel rozerwanie sieci komórek terrorystycznych oraz uniemożliwienie im rekrutacji nowych członków<sup>49</sup>. Niemniej stereotypowe utożsamianie islamu z dżihadyzmem wywołuje w niektórych państwach napięcia powodujące radykalizację. Na przykład w Holandii lider Partii Wolności (*Partij voor de Vrijheid*, PVV) Geert Wilders, słynący ze sprzeciwu wobec polityki przyjmowania imigrantów z państw muzułmańskich, wypromował krótkometrażowy film w Internecie *Fitna* w 2008 roku, który miał dowodzić powiązań między Koranem a islamskim skrajnym fundamentalizmem. Film oraz liczne antyislamskie wypowiedzi polityka przyczyniły się do wielu gróźb pod jego adresem, aż w konsekwencji został objęty ochroną policji<sup>50</sup>. Kilka lat wcześniej, w 2002 roku, inny aktor sceny politycznej – Wilhelmus Simon Petrus „Pim” Fortuyn, publicznie krytykujący islam i muzułmanów, został zamordowany przez Volkerta van der Graafa ekośrodowiskowego aktywistę<sup>51</sup>. Słynne również morderstwo reżysera Theo van Gogha przez Mohammada Bouyeriego (Abu Zubair) dwa lata później zaostrzyło napięcia międzykulturowe w Holandii<sup>52</sup>. Mimo licznych inicjatyw integracji osób pochodzenia marokańskiego podejmowanych przez państwo holenderskie, jak np. werbowanie kobiet i mężczyzn ze środowiska imigrantów do policji w meczetach, próba zastąpienia radykalnych imamów wykształconymi w Holandii spotkała się z brakiem akceptacji społeczności muzułmańskiej. Innym kontrowersyjnym pomysłem był projekt ustawy z 2012 roku, który przewidywał odpłatną rezygnację z holenderskiego obywatelstwa przez muzułmanów z Bośni i Hercegowiny (dożywotnia renta dla osoby 470 EUR miesięcznie, dla małżeństwa 670 EUR plus koszty podróży do 15 000 EUR)<sup>53</sup>. Również

<sup>47</sup> G. KEPEL: *Święta wojna: Ekspansja i upadek fundamentalizmu muzułmańskiego*. Warszawa 2000, s. 25.

<sup>48</sup> Zmieniona w listopadzie 2008 roku (CS/2008/15175).

<sup>49</sup> Zob. D. SZLACHTER: *op. cit.*, s. 161.

<sup>50</sup> K. IZAK: *op. cit.*, s. 136.

<sup>51</sup> V. van der Graaf w kwietniu 2003 roku został skazany na 18 lat pozbawienia wolności, po odbyciu 2/3 kary (prawie 12 lat), wyszedł na wolność w maju 2014 roku. Zob. *Dutch Politician's Killers Freed after 12 Years*, „Daily Mail” (online), 2.05.2014.

<sup>52</sup> Zob. szerzej: I. BURUMA: *Śmierć w Amsterdamie: Zabójstwo Theo van Gogha i granice tolerancji*. Kraków 2008.

<sup>53</sup> *Amsterdam: z meczetu do policji*, 31.12.2009, [www.eurislam.pl](http://www.eurislam.pl), *Bosnian refugees offered paid move home*, „DutchNews.nl” (on-line), 6.01.2011; M. BOWLBY, B. VAN IMPELEN: *The Imam Training Debate: The Future of Religion for Dutch Muslims*, Netherlands 2006, [www.humanityin](http://www.humanityin)

niemiecka policja na szczeblu krajowym podjęła się rekrutacji do swoich struktur w meczetach<sup>54</sup>.

Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej jest polityką wielopłaszczyznową<sup>55</sup>. Strategia w sprawie zwalczania terroryzmu z 2005 roku określa potrzebę m.in.: wypracowania wspólnego podejścia do identyfikacji zagrożeń, przeciwdziałania podżeganiu i rekrutacji do organizacji terrorystycznych, szkoleniom, finansowaniu, propagowaniu zakazanych treści, dostępowi do broni i materiałów wybuchowych, umocnienia krajowych systemów antyterrorystycznych w ramach wzajemnej ewaluacji ustaleń dotyczących walki z terroryzmem i współpracy oraz wdrażania uzgodnionych wspólnych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, portów i bezpieczeństwa morskiego. W Strategii wyróżniono cztery podstawowe filary: zapobieganie, ochronę, ściganie i reagowanie<sup>56</sup>. Ważnymi instrumentami polityki antyterrorystycznej Unii są: ekstradycja, Europejski Nakaz Aresztowania (ENA), Europol, System Informacyjny Schengen (SIS) i Eurojust, Frontex, Koordynator ds. Terroryzmu oraz decyzje ramowe UE dotyczące problematyki zwalczania terroryzmu oraz powołana w reakcji na 11/09 Grupa Zadaniowa Szefów Policji (*Police Chiefs Task Force*, TFCP). W jej ramach powołano *ATLAS*, zrzeszający centralne jednostki kontrterrorystyczne państw europejskich. W ramach niego polska jednostka – Biuro Operacji Antyterrorystycznych (BOA) – ma okazję szkolić się od najlepszych w obrębie grup roboczych: budynki (przewodniczy austriacka *Einsatzkommando Cobra*, EKO Cobra); statki wodne (niemiecka *Grenzschutzgruppe 9 der Bundespolizei*, GSG9); transport publiczny – pociągi i autobusy (paryska *Recherche Assistance Intervention Dissuasion*, RAID), samoloty (francuska *National Gendarmerie Intervention Group*, GIGN) i kolejki miejskie/metro (brytyjska *Specialist Crime and Operations Specialist Firearms Command*, SCO19). Celem przedsięwzięcia jest przeprowadzanie wspólnych warsztatów, ćwiczeń praktycznych przygotowujących jednostki do działań na dużą skalę i realizacja projektów badawczych. Od października 2012 roku *Atlasowi* przewodniczy dowódca GSG 9, Olaf Linder (kadencja czteroletnia).

Przed powstaniem Strategii z 2005 roku, ważne dokumenty strategiczne nadające kształt polityce antyterrorystycznej UE i tym samym mające wyraźny wpływ na podejście wobec tego zagrożenia w Polsce, to m.in.: *Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (tzw. Strategia Solany) z 12 grudnia 2003 roku<sup>57</sup>, *Deklaracja o Zwalczaniu Terroryzmu*, powołująca instytucję Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu, *Europejski Plan Działania odnośnie do Zwalczania*

---

action.org/knowledgebase/190-the-imam-training-debate-the-future-of-religion-for-dutch-muslims. Dostęp: 2.08.2014.

<sup>54</sup> *Polizei wirbt in Moschee für ihren Beruf*, „Die Welt” (on-line), 14.04.2014.

<sup>55</sup> Szerzej zob. L. WOJNOWICZ: *op. cit.*; I. OLEKSZEWICZ: *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*. Lublin 2013.

<sup>56</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ: *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem*. Bruksela 30 listopada 2005, [www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2014469%202005%20REV%204](http://www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2014469%202005%20REV%204). Dostęp: 1.08.2014.

<sup>57</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ: *Europejska Strategia Bezpieczeństwa: Bezpieczna Europa w lepszym świecie*. Luksemburg 2009, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568PLC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PLC.pdf). Dostęp: 2.08.2014.

*Terroryzmu* z 25 marca 2004 roku<sup>58</sup>, *Program haski – wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE* przyjęty 5 listopada 2005 roku na lata 2005-2009<sup>59</sup> oraz *Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli 2010-2014* z 11 grudnia 2009 roku i plan działania do jego realizacji<sup>60</sup>. Ponadto skupiono się na wykorzystaniu Internetu do działań terrorystycznych: komunikacji, finansowania, szkoleń, rekrutacji i działalności propagandowej. W tym celu między innymi uruchomiono z początkiem 2013 roku Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3) w ramach Europolu<sup>61</sup>.

Odpowiedzialność za zwalczanie terroryzmu spoczywa na państwach członkowskich. Unia przede wszystkim koncentruje się na: wzmocnieniu zdolności działania poszczególnych państw członkowskich (szerzenie dobrych praktyk, wymiana wiedzy i doświadczenia), usprawnieniu koordynacji europejskiej (wymiana informacji, mechanizmy współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości), rozwijaniu kolektywnej zdolności działania (wspólna ocena zagrożenia), promowaniu międzynarodowej współpracy na rzecz zwalczania terroryzmu<sup>62</sup>. Na przykład w ramach programu ogólnego *Bezpieczeństwo i ochrona wolności* Unia Europejska ustanowiła na lata 2007-2013 program szczegółowy *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (CIPS). Wsparto w nim starania państw członkowskich mających na celu poprawienie efektywności w obszarze zapobiegania i przygotowania na ataki<sup>63</sup>. Polska kierowała w ramach CIPS m.in.: projektami z Republiką Czeską i Słowacją („Terrorysti na tamie”, wspólne ćwiczenia policji w Niedzicy 4-6 czerwca 2008 r.), Wielką Brytanią, Niemcami, Litwą, Rumunią i ze specjalnym statusem Ukrainą („Działania antyterrorystyczne podczas międzynarodowych imprez sportowych. Rola narodowych centrów antyterrorystycznych”, ćwiczenia OFFSIDE 11-13 października 2010 roku)<sup>64</sup>.

Konkludując rozważania nad podejściem do zjawiska terroryzmu w Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że państwa członkowskie są zgodne co do tego, że:

- nie istnieje jedno źródło terroryzmu na terenie UE;
- terroryzm międzynarodowy i wewnętrzny nie jest homogeniczny;

<sup>58</sup> Pierwszy plan działania został przyjęty we wrześniu 2001 roku. Tekst Deklaracji z marca 2004 r. dostępny na stronach Rady Europejskiej: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf). Dostęp: 2.08.2014.

<sup>59</sup> Dz.U.UE C 53/1-14 z dn. 3.3.2005.

<sup>60</sup> Dz.U.UE C 115/1-38 z 4.5.2010, KOM(2010) 171 wersja ostateczna z dn. 20 kwietnia 2010 r.

<sup>61</sup> Zamiar ustanowienia Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością Komisja Europejska ogłosiła w *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu*, którą przyjęła w dniu 22 listopada 2010 r.

<sup>62</sup> *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem...*

<sup>63</sup> Dz.U.UE L58/1 z 24.02.2007.

<sup>64</sup> T. SZEWCZYK: *Europejski program ochrony infrastruktury krytycznej*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 6(4), s. 163-166.

- terroryzm jest strategią działania stosowaną przez różne grupy w celu manifestacji ich przekonań oraz dążeń wobec różnych podmiotów (militarnych, niemilitarnych);
- ustalenie i ujęcie sprawców ataków terrorystycznych ze względu na specyfikę i tajny charakter grup spiskowych jest ograniczone;
- wzmożone środki prewencji z zastosowaniem akcji odwetowych mogą przyczynić się do nasilenia ataków terrorystycznych (przestroga jest konflikt palestyńsko-izraelski oraz obecna sytuacja w Iraku i Syrii);
- słabość systemów penitencjarnych w poszczególnych krajach, sprzyja radykalizacji poglądów<sup>65</sup>;
- współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu napotyka na określone ograniczenia;
- świadomość społeczeństw na terenie Unii Europejskiej odnośnie do zagrożeń terrorystycznych w krajach, w których ataki występowały, jest wysoka (głównie Europa Zachodnia);
- doświadczenie z terroryzmem wewnętrznym/rodzimy w wybranych krajach poszerza również zdolności reagowania poszczególnych systemów antyterrorystycznych poprzez znajomość celów oraz metod działania.

Wyodrębnienie tych wszystkich problemów, ze względu na złożoność zjawiska i odpowiedzialność za politykę antyterrorystyczną spoczywającą na państwach powoduje, że w dalszym ciągu terroryzm w Europie jest zjawiskiem obecnym.

## **Wnioski dla Polski**

Najczęściej występującymi zagrożeniami w Polsce są katastrofy naturalne, w tym powodzie, pożary, lawiny i gwałtowne zjawiska pogodowe oraz zagrożenia związane z działalnością człowieka, jak: awarie w kompleksach przemysłowych, wypadki związane z transportem niebezpiecznych substancji, katastrofy techniczne, a nie zagrożenia terrorystyczne. W przypadku Polski dopiero atak na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 roku oraz konsekwencje tych zdarzeń wpłynęły w istotny sposób na ustawodawstwo. Definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym została wprowadzona 16 kwietnia 2004 roku do polskiego kodeksu karnego w art. 115 §20 (nowelizacja kk weszła w życie z 1 maja 2004 roku). Był to wymóg wspomnianej decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 roku.

---

<sup>65</sup>Wyjątkową politykę „rozproszenia więźniów skazanych za terroryzm” przyjęły państwa mające doświadczenie z ruchami separatystycznymi (Wielka Brytania i Hiszpania). Ograniczenia praw obywatelskich nie tylko wiążą się z zatrzymaniem (przedłużony czas zatrzymania w Hiszpanii do 5 dni, a w Wielkiej Brytanii nawet do 14), ale i odosobnieniem. Terrorysty osadzani są w więzieniach o najwyższym rygorze, nie mogą korzystać z przedterminowego zwolnienia oraz np. w Hiszpanii pozostają pod kontrolą instytucji bezpieczeństwa nawet po odbyciu kary. Zob. C. RODRIGUEZ YAGUE: *Política penitenciaria antiterrorista en España: La dispersión de las „prisiones de seguridad”*. Valencia, [www.congresos.adeituv.es/imgdb/archivo\\_dpo15391.pdf](http://www.congresos.adeituv.es/imgdb/archivo_dpo15391.pdf). Dostęp: 1.08.2014.

Według wprowadzonego artykułu przestępstwo o charakterze terrorystycznym jest to przestępstwo kierunkowe, popełniane w zamiarze bezpośrednim o szczególnym zabarwieniu zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5. Czyn ten popełniany w jednym z trzech wskazanych alternatywnie celów: „1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonej czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce RP, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu”<sup>66</sup>.

Położenie geograficzne Polski w samym centrum Europy jest kuszącą perspektywą dla organizacji terrorystycznych, ale głównie jako kraju szkoleniowego i tranzytowego. Otwarci kulturowo sąsiedzi, jak np. Niemcy, są atrakcyjni jako kraj docelowy, w którym organizacje terrorystyczne poszukują wsparcia finansowego, osobowego i propagandowego. Nie oznacza to jednak, że przestępstwa powiązane z terroryzmem nie są na terenie Polski popełniane. Ekstremizm prawicowy i lewicowy w Polsce jest obecny oraz odnotowywana jest współpraca z organizacjami z innych krajów na płaszczyźnie wymiany doświadczenia, obozów treningowych, zaopatrzenia oraz propagandy. Według opublikowanego 18 listopada 2014 roku raportu *Global Terrorism Index 2014* dotyczącego terroryzmu międzynarodowego Polska plasuje się na 124. miejscu na 162 uwzględnione państwa i nie była bezpośrednio zagrożona terroryzmem w roku 2013<sup>67</sup>. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) również w swoich dorocznych raportach uznaje, że zagrożenie terroryzmem w Polsce jest niskie. Generalny Inspektor Informacji Finansowej w 2013 roku skierował 9 powiadomień do Centrum Antyterrorystycznego ABW odnośnie do transakcji podejrzanych o finansowanie terroryzmu. W 2013 roku prowadzono łącznie 7 spraw związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym<sup>68</sup>.

Terrorystyczne organizacje o wymiarze międzynarodowym, jak np. Al-Qa’ida<sup>69</sup>, przekraczają współcześnie narodowe, kulturowe, językowe i geograficzne granice między państwami. Od sympatyzowania z salaficką transnarodową ideologią do stania się aktywnym członkiem, mogą prowadzić różne drogi, poprzez np.: kontakty rodzinne i osobiste relacje (co w przypadku Polski jest ograniczone), radykalizację postaw i zachowań na skutek doświadczeń przemocy, traumy narodowej, sympatyzowanie chociażby z kwestią palestyńską, rekrutację w środowisku przestępczym (bycie zwerbowanym/droga

<sup>66</sup> Zob. art. 115, *Kodeks karny. Kodeks Postępowania karnego*. Wydanie 19. Edycja Prokuratorska, Warszawa 2011. Zob. szerzej: C. SOŃTA: *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim*. W: *Terroryzm materia ustawowa*. Red. K. INDECKI, P. POTEJKO. Warszawa 2009, s. 146-170.

<sup>67</sup> IEP: *Global Terrorism Index 2014...* s. 9.

<sup>68</sup> ABW: *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2013 r.* Warszawa 2014, s. 17., dostępny on-line [www.abw.gov.pl](http://www.abw.gov.pl). Dostęp: 4.08.2014; MINISTERSTWO FINANSÓW: *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu w roku 2013*. Warszawa 2014, s. 20, dostępny on-line [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl). Dostęp: 4.08.2014.

<sup>69</sup> Zob. szerzej: A. ZIĘBA: *Al-Qa’ida: Wróg nr jeden, dwa, trzy...* W: *Wybrane idee, partie i organizacje na Bliskim Wschodzie*. Red. F. ILKOWSKI, S. SUŁOWSKI. Warszawa 2014, s. 181-201.



kariery – rola czynnika materialnego), rekrutację w centrach wiary/kultury i innych stowarzyszeniach oraz rekrutację *online* (najbardziej prawdopodobny scenariusz). Obywatele i cudzoziemcy, przebywający na terenie Polski, nie wydają się podatni na tę swoistą „filozofię życia”, choć nie wyklucza się możliwości tzw. indywidualnego dżihadu poprzez fascynację materiałami zamieszczanymi w Internecie. 19 września 2014 roku zatrzymano na terenie Niemiec trzy osoby podejrzane o wspieranie Państwa Islamskiego, w tym 25-letnią Polkę posiadającą również paszport niemiecki. Zatrzymana jest podejrzana o działania na rzecz promowania ideologii ISIS, w tym dostarczania sprzętu służącego do nagrywania i upowszechniania filmów propagandowych.

Ponadto Polska może stać się celem potencjalnych ataków terroryzmu międzynarodowego ze względu na członkostwo w NATO, Unii Europejskiej, udział sił zbrojnych i policyjnych w misjach pokojowych i stabilizacyjnych (w tym udział w siłach ISAF, sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, dobre stosunki z Izraelem). Tradycji „terrorystycznej” w Polsce nie ma, choć „rodzime” ugrupowania sięgające po przemoc polityczną działały choćby w czasach, gdy Polski na mapie Europy nie było. Jednak ich historyczny kontekst i postulaty narodowowyzwoleńcze, wpisywały się w ogólne tendencje rewolucyjnej fascynacji Wiosną Ludów i buntu przeciwko władzy<sup>70</sup>.

Współcześnie dla Polski i innych państw europejskich ważne jest ustalenie jednolitej typologii terroryzmu i klasyfikacji ugrupowań w zależności nie tylko od motywacji sprawców, celu czy obszaru występowania (separatystyczny, anarchistyczno-rewolucyjny, jednej sprawy, religijny, międzynarodowy, rewolucyjny, subrewolucyjny, transnarodowy, wewnętrzny itd.). Mimo publikowania przez UE list osób i grup podejrzanych o terroryzm, klasyfikacja taka nie została przyjęta. Jej sporządzenie pomogłoby instytucjom europejskim oraz państwom członkowskim przyjąć własną politykę (perspektywę i instrumenty) w przypadku konkretnych wyzwań związanych z różnymi rodzajami terroryzmu. Również różna skala zagrożeń winna proporcjonalnie wpływać na wydatki przeznaczane na reagowanie. Niemniej ograniczone metody prognozy (typowanie miejsca i czasu zdarzenia terrorystycznego) mogą generować nadmierne koszty.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, są sygnatariuszami antyterrorystycznych konwencji sektorowych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dostosowują również przepisy prawa krajowego do konwencji Rady Europy w tym zakresie. Przynależność większości państw do NATO (bez Irlandii, Austrii, Finlandii, Malty oraz Szwecji) daje możliwość korzystania z informacji i zdolności wywiadowczych, wsparcia militarnego i doradztwa tej organizacji polityczno-militarnej. Poszukiwanie ciągłych usprawnień w obszarze zapobiegania atakom terrorystycznym koncentruje się w UE obecnie na wyzwaniu, jakim jest zapobieżenie procesowi stawania się terrorystą. Jednak zgodnie z zasadą subsydiarności najlepsze efekty przynieść może współdziałanie instytucji bezpieczeństwa ze społecznościami lokalnymi.

<sup>70</sup> Zob. szerzej: W. POTĄŃSKI: *Terroryzm na usługach ugrupowań lewicowych i anarchistycznych w Królestwie Polskim do 1914 roku*. Kraków 2014.

Zaangażowanie policji i współpraca z usługodawcami społecznymi (szkołami, ośrodkami pomocy, centrami kultury, domami wyznaniowymi) mogłyby uchronić – szczególnie młodych ludzi – przed radykalizacją<sup>71</sup>. Jednak, gdy np. w roku 2012 w Hiszpanii na 100 000 mieszkańców przypadało 505,8 policjantów, we Włoszech – 411,2, we Francji – 390,5, w Polsce jedynie 259,5, z tendencją spadkową i reorganizacją posterunków<sup>72</sup>.

Polska, niemająca dotychczas doświadczenia w reagowaniu na incydenty terrorystyczne, stoi przed poważnym dylematem: poszukiwania tożsamości swojej polityki antyterrorystycznej (choćby poprzez instytucjonalizację, np. utworzenie w 2008 roku Centrum Antyterrorystycznego w ramach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) a nadmiernym koncentrowaniem się na zagrożeniu, które z perspektywy bezpieczeństwa narodowego nie jest aż tak istotne. Przypuszcza się również, że Polska może stać się w przyszłości idealnym schronieniem dla radykalnych ugrupowań, nie tylko powiązanych ze światowym dżihadem, ale również skrajnie nacjonalistycznych. Jednakże sztuczne kreowanie zagrożenia może przyczynić się do niepotrzebnych wydatków z budżetu państwa i niepokojów społecznych. W wypadku jednak wystąpienia realnego zagrożenia, doświadczenie innych państw europejskich oraz mechanizmy konsultacyjne Unii Europejskiej stanowić będą nieocenioną wartość. Kompleksowe zwalczanie terroryzmu obejmuje szereg elementów, jak m.in. delegalizację ugrupowań, aresztowania członków, zatrzymywania, zabezpieczenia obszarów wrażliwych, gromadzenie i wymiana informacji, konfiskatę majątku, śledztwo, proces sądowy i skazanie oraz uniemożliwienie odrodzenia się struktur, a przede wszystkim współpracę międzynarodową.

---

<sup>71</sup> Zob. szerzej: G.L. KELLING, C.M. COLES: *Wybite szyby. Jak zwalczać przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*. Poznań 2000; Por. MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI: *Tworzenie i funkcjonowanie map osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa*. Warszawa 2009.

<sup>72</sup> Statystyki Eurostatu dostępne online: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/File:Police\\_officers,\\_average\\_per\\_year,\\_2007%E2%80%932009\\_and\\_2010%E2%80%932012\\_\(per\\_100\\_000\\_inhabitants\)\\_YB14.png#file](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Police_officers,_average_per_year,_2007%E2%80%932009_and_2010%E2%80%932012_(per_100_000_inhabitants)_YB14.png#file). Dostęp: 1.2.2014.

Adam Krawczyk

## **Polska wobec terroryzmu 1989-2014**

### **Definiowanie terroryzmu**

Problem terroryzmu znajduje się wśród wielu zjawisk współczesnego świata, które skupiają na sobie uwagę rządów różnych państw, organizacji międzynarodowych, a także opinii publicznej. Postrzegany jest on obecnie jako jedna z najważniejszych kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego. Ów problem okazuje się bardzo złożony i należy rozpatrywać go w wielu aspektach.

Metodologia badań nad terroryzmem przez ostatnie lata stanęła przed wieloma trudnościami i dylematami. Większość z nich dotyczy trudności ze zdefiniowaniem zjawiska terroryzmu. Poprzez nowe metody i sposoby działań terrorystów, a także zupełnie odmienne postępowanie niż terrorystów sprzed 10, 15, 50 lat, trudności już dotyczą nie tylko zdefiniowania samego zjawiska, ale nawet pojedynczego aktu terrorystycznego.

Wiele definicji terroryzmu przedstawionych przez światowych specjalistów została omówiona w pracach polskich badaczy<sup>1</sup>. Wśród polskich naukowców również pojawiają się, podobnie jak u zagranicznych specjalistów, różnice w zdefiniowaniu zjawiska terroryzmu.

Bartosz Bolechów bardzo wnikliwie omawia problem zarówno terroryzmu, jak również jego definiowania. „Terroryzm jest formą przemocy politycznej, polegającej na stosowaniu morderstw lub zniszczenia (albo zagrożeniem stosowania takich środków) w celu wywołania szoku i ekstremalnego zastraszenia jednostek, grup, społeczeństw lub rządów, czego efektem mają być wymuszenia pożądaných ustępstw politycznych, sprowokowanie nieprzemyślanych działań lub/i zademonstrowanie/nagłośnienie politycznych przekonań”<sup>2</sup>. Krzysztof Liedel w jednym ze swoich artykułów uznał, iż „[...] wbrew powszechnym opiniom, terroryzm to nie jest odrębna

---

<sup>1</sup> Prawie wszyscy (jeśli nie wszyscy) polscy analitycy odwołują się do pracy Bruce’a Hoffmana, *Inside terrorism*, London 1998, dwa wydania w polskim tłumaczeniu - *Oblicza terroryzmu* 1999, 2001. Popularnymi opracowaniami zagranicznymi, które zostały opisane w polskich publikacjach są m.in.: B. JENKINS: *International Terrorism. A New Mode of Conflict*. California Seminar on Arms Control and Foreign Policy, January 1975, Research Paper No 48, Los Angeles; W. LAQUER: *Terrorism*. London 1977; *Age of Terrorism*. Boston 1987. A.P. SCHMID and A.I. JONGMAN: *Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*. New Brunswick 1998; G. WARDLAW: *Political Terrorism. Theory, Tactics, Countermeasures*. Cambridge 1989; P. WILKINSON: *Political Terrorism*. London 1974; *Terrorism and the Liberal State*, London 1977. Do ww. opracowań odwołują się m.in.: T.BIAŁEK: *Terroryzm. Manipulacja strachem*. Warszawa 2005; B. BOLECHÓW: *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*. Toruń 2003; J. TOMASIEWICZ: *Terroryzm na tle przemocy politycznej – zarys encyklopedyczny*, Katowice 2000.

<sup>2</sup> B. BOLECHÓW: *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*. Toruń 2003. s. 512.

ideologia, filozofia czy samoistne zjawisko na arenie międzynarodowej. W rzeczywistości terroryzm to tylko metoda. Metoda działania, która posłużyć może realizacji dowolnego celu politycznego”<sup>3</sup>. Definicja terroryzmu autorstwa Krzysztofa Karolczaka przedstawia się następująco: „Terroryzm to metoda walki politycznej zmierzająca poprzez zastraszenie do osiągnięcia pożądanego przez stosującego go celu”<sup>4</sup>. Zdefiniował on również terroryzm jako: „politycznie umotywowane działanie, które przy użyciu dowolnych metod zastraszających, ma doprowadzić do oczekiwanych zachowań obiektu, wobec którego jest zastosowane”<sup>5</sup>.

## Zmiany w Polsce po 1989 roku

Przełomowy rok 1989 zmienił w Polsce nie tylko scenę polityczną i zapoczątkował przemiany ustrojowo-gospodarcze. Upadał świat bipolarny, w którym Polska musiała odnaleźć swoje miejsce, szczególnie w kwestii polityki bezpieczeństwa. ZSRR zmierzał ku niechybnemu upadkowi, a jedynym hegemonem stawały się Stany Zjednoczone. Wspólnoty Europejskie były w fazie konsolidacji zmierzającej ku utworzeniu Unii Europejskiej. Polska musiała zarówno przeorientować własną politykę zagraniczną, zawiązać nowe sojusze, otworzyć nowe przestrzenie współpracy w zakresie bezpieczeństwa, jak również poddać gruntownej reorganizacji polskie służby, zarówno milicyjne, jak i wojskowe. Przemiany ustrojowe pociągały za sobą zmiany prawne dotyczące kompetencji służb oraz organizacji nowych jednostek militarnych i policyjnych mogących odpowiedzieć na zagrożenie terrorystyczne, gdyż wcześniej akty terrorystyczne w Polsce lub na jej terytorium miały charakter incydentalny. W latach 80. XX wieku z terroryzmem polskie służby miały do czynienia m.in. 6-9 września 1982 roku, w trakcie okupacji ambasady polskiej w Bernie przez grupę Powstańcza Armia Krajowa, czy poprzez liczne uprowadzenia samolotów, które były kierowane na lotnisko Tempelhof w Berlinie Zachodnim przez ludzi chcących uciec z PRL.

## Zmiany systemowe

W okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawodawca nie wyróżniał przestępstw o charakterze terrorystycznym, mimo że Polska była stroną licznych międzynarodowych umów, konwencji, deklaracji czy rezolucji dotyczących walki z terroryzmem. W kwestiach międzynarodowych uregulowań prawnych Polska, będąc członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, była sygnatariuszem dziesiątek aktów prawnych dotyczących zwalczania

<sup>3</sup> K. LIEDEL: *Dbałość o bezpieczeństwo narodowe Polski w kontekście zagrożenia terrorystycznego*. Terroryzm.com, [www.terroryzm.com/articles.php?id=220](http://www.terroryzm.com/articles.php?id=220). Dostęp: 11.08.2014.

<sup>4</sup> K. KAROLCZAK: *Encyklopedia Terroryzmu*. Warszawa 1995, s. 11.

<sup>5</sup> K. KAROLCZAK: *Terroryzm polityczny – próba redefinicji*. W: *Terroryzm w świecie współczesnym*. Red. E. HALIŻAK, W. LIZAK, L. ŁUKASZUK, E. ŚLIWKA SVD. Warszawa-Pieniężno 2004, s. 16.

i zapobiegania terroryzmowi<sup>6</sup>, jednak takich uregulowań brakowało w samej Rzeczypospolitej. Początkowe zmiany dotyczyły głównie zdefiniowania podstawowych zagadnień bezpieczeństwa państwa, a samo zagrożenie terroryzmu nie było priorytetem. Jednym z pierwszych dokumentów dotyczących kwestii bezpieczeństwa była *Doktryna Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* z 21 lutego 1990 roku. Był to dokument, który jeszcze nie kształtował przyszłościowej wizji bezpieczeństwa, nie uwzględniał nowego układu sił czy zmian w świecie dwubiegunowym. Podtrzymywano tam dotychczasowe sojusze wojskowe, a główne prawne odniesienie skierowane było w stronę Karty Narodów Zjednoczonych i dokumentów Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, nie wspomniano natomiast o zagrożeniu wynikającym z terroryzmu międzynarodowego. Dwa lata później zostaje opublikowany dokument *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP*. W tym dokumencie został wyznaczony i sprecyzowany cel, jakim było przystąpienie Polski do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak również Wspólnot Europejskich. Dokument, podobnie jak poprzedni, nie ujmował zagadnienia terroryzmu jako zagrożenia dla podstaw funkcjonowania państwa. Wśród dokumentów, które regulowały zagadnienie bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz Konstytucji RP, była *Strategia Bezpieczeństwa RP*<sup>7</sup>. Rozszerzeniem tego dokumentu związanego z obronnością była *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, która została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 23 maja 2000 roku<sup>8</sup>. Składała się z hipotez obronności państwa, podstawowym jej założeniem było również wdrożenie dokumentów doktrynalnych, planów operacyjnych czy strategicznych.

## Zmiany prawne

Wiele państw świata, w tym i nasz kraj, dokładało wszelkich starań i wysiłków w celu możliwie pełnego przygotowania się do współpracy w zakresie walki z terroryzmem, zarówno w Europie, jak i w szerszym

<sup>6</sup> Polska jest sygnatariuszem różnych konwencji ONZ, m.in.: *W sprawie przestępstw i niektórych czynów popełnianych na pokładzie statków powietrznych* – sporządzona w Tokio 14 września 1963 (Dz. U. 1971 nr 15 poz. 147), *O zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi* – przyjęta w Hadze 16 grudnia 1970 roku (Dz. U. 1972, nr 25 poz. 182), konwencji *O zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego* sporządzonej w Montrealu 23 września 1971 r. (Dz. U. 1976, nr 8 poz. 37 wraz z Protokołem dodatkowym do tejże, Montreal 1988 r.), konwencji *W sprawie przeciwdziałania bezprawnym aktom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej* przyjętej na konferencji w Rzymie 10 marca 1988 roku, konwencji *O zakazie brania zakładników* z 18 grudnia 1979 r. podpisanej w Nowym Jorku na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. Ważną rolę w zwalczaniu terroryzmu odgrywają również konwencje i umowy międzynarodowe regionalne, m.in. *Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu* podpisana w Strasburgu 27 stycznia 1977 r. Patrz: M. FILAR: *Terroryzm w polskim prawie karnym na tle prawa międzynarodowego i porównawczego*. W: *Od blokad ulicznych do World Trade Center*. Red. R. BACKER, op. cit., s. 9-10.

<sup>7</sup> *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku.

<sup>8</sup> *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku.

wymiarze, dotyczącym generalnie całej architektury bezpieczeństwa światowego. Owe wysiłki ukierunkowane były na ściśle współdziałanie z innymi państwami oraz odpowiednie przygotowanie własnych służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa i obywateli do przeciwdziałania aktualnym zagrożeniom<sup>9</sup>. „Postępująca z biegiem lat integracja i instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej Europy”<sup>10</sup>, „rozumiana jako proces ilościowego i jakościowego rozwoju szeroko pojętych instytucji międzynarodowych, czyli pewnych utrwalonych zespołów reguł formalnych i nieformalnych regulujących rzeczywistość międzynarodową”<sup>11</sup>, przejęła również funkcję w zwalczaniu terroryzmu. Ważną rolę w zwalczaniu terroryzmu odgrywają konwencje i umowy międzynarodowe regionalne oraz rezolucje i zalecenia organizacji międzynarodowych. Po 1989 roku Polska została sygnatariuszem:

- *Konwencji o Oznaczeniu Plastikowych Środków Wybuchowych w celu ich Wykrywania z 1 marca 1991 roku*, Montreal (przygotowana w ramach wyspecjalizowanej organizacji ICAO);
- *Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 9 grudnia 1994 roku o środkach eliminowania terroryzmu międzynarodowego*;
- *Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 17 grudnia 1996 roku o środkach eliminowania terroryzmu międzynarodowego*;
- *Konwencji w sprawie Zwalczania Terrorystycznych Ataków Bombowych z 15 grudnia 1997 roku*, Nowy Jork;
- *Konwencji w sprawie Zwalczania Finansowania Terroryzmu z 9 grudnia 1999 roku*, Nowy Jork.

Wszystkie działania, które zostały podjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych dotyczące walki z terroryzmem, podsumowuje Raport, przygotowany przez Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych w październiku 2001 roku. W dokumencie tym są zawarto kluczowe aspekty, dotyczące likwidacji dostępu grup czy jednostek, które mogą popełniać czyny terrorystyczne. Polska jako członek Rady Europy ratyfikowała takie akty prawne jak *Europejska Konwencja o Zwalczaniu Terroryzmu* z 27 stycznia 1977 roku<sup>12</sup> czy *Europejska Konwencja o Ekstradycji* z 13 grudnia 1957 roku (Polska ratyfikowała ją 16 czerwca 1993 roku).

Z dniem 13 czerwca 2002 roku Unia Europejska uchwaliła *Decyzję Ramową* odnoszącą się do zwalczania terroryzmu, narzucając na państwa unijne zobowiązanie do uznania nazwy przestępstwa terroryzmu. Pojęcie „przestępstwa terrorystycznego” obejmuje dwa człony. Do pierwszego możemy zaliczyć

<sup>9</sup> Więcej o współpracy międzynarodowej w sprawie zwalczania terroryzmu, patrz: S. PAWLAK: *Warszawska konferencja w Sprawie Zwalczania Terroryzmu*. W: *Terroryzm w świecie...*, s. 343-352; W. SMIAŁEK: *Zobowiązania traktatowe Polski w dziedzinie zwalczania terroryzmu*. W: *Terroryzm w świecie...*, s. 253-362; D. GÓRALSKI, K. LIEDEL: *System przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce. Stan obecny a potrzeba rozwoju*. W: *Polityczne metody...*, s. 127-138.

<sup>10</sup> D. SZLACHTER: *Walka z terroryzmem – nowy impuls*. Toruń 2007, s. 75.

<sup>11</sup> M. MADEJ: *Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania terroryzmu w Europie*. W: *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*. Red. S. PARZYMIŚ, R. ZIĘBA. Warszawa 2004, s. 235.

<sup>12</sup> Konwencja weszła w życie 4 sierpnia 1978 r. Jej stronami na początku 2005 r. były 44 państwa.

między innymi zastraszenie dużej liczby osób, nacisk rządów bądź też stowarzyszeń międzynarodowych do działania lub zrezygnowania, ewentualnie wzbudzenie istotnych naruszeń w gospodarce czy ustroju. Drugi człon to rodzaje przestępstw uznane za terrorystyczne.

Zaliczamy tu:

- 1) ataki, które mogą być przyczyną śmierci;
- 2) ataki przeciwko fizycznej integralności;
- 3) porwania i branie zakładników;
- 4) powodowanie istotnych zniszczeń, strat dla państwa: urządzeń publicznych systemu transportowego, infrastruktury, systemów informatycznych;
- 5) zawładnięcie statkiem powietrznym, statkiem morskim, środkami transportu publicznego lub towarowego;
- 6) posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczenie, wytwarzanie, używanie broni i materiałów wybuchowych lub nuklearnych, broni biologicznej lub chemicznej, badanie i rozwijanie broni biologicznej lub chemicznej;
- 7) uwalnianie niebezpiecznych substancji, powodowanie pożaru, powodzi lub eksplozji, w efekcie których zagrożone jest życie ludzkie;
- 8) zakłócanie lub przerywanie zaopatrzenia w wodę, energię lub inne podstawowe źródło naturalne, jeśli może to spowodować zagrożenie życia ludzkiego;
- 9) zagrożenie popełnieniem czynów wymienionych w punktach 1-8<sup>13</sup>.

1 maja 2004 roku, gdy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, przystosowano polskie prawo w dziedzinie antyterroryzmu do oczekiwań unijnych.

Polska, w oparciu o uregulowania unijnej Decyzji i na podstawie wyżej omówionych przepisów, przedstawiła w kodeksie karnym:

- 1) art.115 § 20 stanowiący definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym;
- 2) art. 65 ogólny przewidujący zaostrenie kary, jeżeli czyn przestępczy na charakter terrorystyczny;
- 3) zmieniono art. 258 kk – penalizując udział w grupie lub jej zakładaniu bądź kierowaniu, gdy ma ona na celu popełnianie przestępstw terrorystycznych;
- 4) zmieniono art. 110 kk – rozszerzając jurysdykcję w sprawach przestępstw o charakterze terrorystycznym<sup>14</sup>.

Określenie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, które występuje w kodeksie karnym art. 115 § 20 mówi nam, że „jest to czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- 1) poważnego zastraszenia wielu osób;

---

<sup>13</sup> B. PACEK: *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku - Polskie prawo wobec terroryzmu*. Red. M.J. MALINOWSKI, R. OŻAROWSKI i W. GRABOWSKI. Gdańsk 2009, s. 523.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 523- 524.

- 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności;
- 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”<sup>15</sup>.

Podana definicja nie jest całkiem zgodna z terminologią wprowadzoną przez Unię Europejską, gdyż nie wskazuje dziewięciu czynów zabronionych. Art. 258 kodeksu karnego, który został znowelizowany, mówi, że „kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”<sup>16</sup>. Kto tworzy lub prowadzi taką grupę, której zamierzeniem jest przestępstwo o charakterze terrorystycznym, zostaje pozbawiony wolności na czas nie krótszy niż 3 lata. Art. 110 kodeksu karnego mówi, że można poszukiwać cudzoziemca, który popełnił przestępstwo o charakterze terrorystycznym zagranicą. Niektóre przepisy kodeksu postępowania karnego zostały zmienione w 2004 roku, jednocześnie dopasowując je do oczekiwań Unii Europejskiej. W oparciu o przepisy z 16 kwietnia 2004 roku zostały dołączone do kodeksu postępowania karnego artykuły 589b – 589f. „Są one związane z udzielaniem pomocy prawnej między innymi w sprawach karnych dotyczących przestępstw terrorystycznych pomiędzy Polską a innymi krajami UE. Nowelizacja pozwoliła na powoływanie wspólnych zespołów (grup) dochodzeniowo-śledczych”<sup>17</sup>. Następna zmiana odnosi się do ustawy z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione z groźbą kary<sup>18</sup>.

### **Rola i kompetencje służb w walce z terroryzmem**

Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) weszła w życie 24 maja 2002 roku. Określa ona, że obowiązkami Agencji jest między innymi identyfikowanie, profilaktyka czy ujawnianie przestępstw terrorystycznych. Kontrole, które prowadzą służby celne czy graniczne, pełnią istotną funkcję w zapobieganiu terroryzmowi. Zarówno jedna, jak i druga służba posiadają przywileje w postępowaniu operacyjnym. Stosuje się je w celu:

- 1) „ustalenia zgodności z przepisami prawa przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej oraz wywozu towarów z tego obszaru;
- 2) wykrywania przestępstw albo ustalania tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przyjęcia przedmiotów przestępstwa”<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks Karny, art.115§ 20.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> B. PACEK: *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku - Polskie prawo wobec terroryzmu*. Red. M.J. MALINOWSKI, R. OŻAROWSKI i W. GRABOWSKI. Gdańsk 2009, s. 524.

<sup>18</sup> Dz.U.2002, nr 197, poz. 1661.

<sup>19</sup> Ustawa o Służbie Celnej, Dz. U. 2004, nr.156, z 24.07.1999.



W Polsce antyterroryzmem określa się ogół działań z zapobieganiem, walką i minimalizacją działań terrorystycznych. Na Zachodzie wyodrębnia się z antyterroryzmu fizyczną walkę z terrorystami, określając ją kontrterroryzmem.

Celem antyterroryzmu jest minimalizacja prawdopodobieństwa zaistnienia zamachu terrorystycznego oraz zmniejszenie jego skutków. Przeciwdziałanie zawiera:

- ochronę osób i mienia;
- zabezpieczenie sił i środków;
- przygotowanie planów działania w sytuacji kryzysowej.

Końcowym składnikiem jest usunięcie lub zmniejszenie skutków zrealizowanego aktu terrorystycznego. Ważnym elementem jest tu organizacja reagowania kryzysowego, która bazuje na administracji rządowej i samorządowej, w całość mogą wchodzić Siły Zbrojne, obrona cywilna, pogotowie, wolontariat oraz straż pożarna.

Kontrolę nad Policją, Biurem Ochrony Rządu, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną czy Obroną Cywilną Kraju, pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Zwalczanie terroryzmu sprawia wrażenie najbardziej uporządkowanego fragmentu przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce. Można to rozumieć jako usunięcie i zweryfikowanie niebezpieczeństwa przed pojawieniem się zagrożenia lub w trakcie jego funkcjonowania. Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego to służby, które trudnią się zwalczaniem terroryzmu.

Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze terrorystycznym należy do zasadniczych zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zadania te realizują funkcjonariusze wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej Agencji, a mianowicie Departamentu Przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmowi i Przestępczości Zorganizowanej<sup>20</sup>. Owa organizacja podejmuje szereg działań organizacyjnych i operacyjno-rozpoznawczych mających na celu ograniczenie skali zagrożeń terrorystycznych. Zachowanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego aktualnie jest jednym z kluczowych zadań ministra spraw wewnętrznych, wyszczególnionym w *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*. Ww. minister pełni nadzór nad formacjami przydzielonymi do ochrony bezpieczeństwa, takimi jak Policja, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna Kraju czy Straż Graniczna. W związku z podjęciem działań w celu koordynowania, jak również nadzorowania funkcjonowania niepodlegających pod zarząd Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji specjalnych służb cywilnych oraz wojskowych, a także wszelkich jednostek angażującym się w obronę bezpieczeństwa państwa, takich jak m.in. Policja, Żandarmeria Wojskowa czy służby Rozpoznania Sił Zbrojnych, powstało Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Jednostka ta, na której czele stoi Prezes Rady Ministrów

---

<sup>20</sup> Zob. M. PIEKARSKI: *Polskie jednostki kontrterrorystyczne i taktyczne*. W: *Polityczne metody...*, s. 171-184; M. ZAJĄC: *Siły zbrojne RP w walce z terroryzmem (działania antyterrorystyczne i kontrterrorystyczne)*. W: *Terroryzm w świecie...*, s. 363-378.

pełniący funkcję jej przewodniczącego, posiada bardzo szerokie uprawnienia, jest organem opiniującym oraz oceniającym kwestie związane z kierunkiem aktywności służb specjalnych i projekty dokumentów rządowych związanych z ich działalnością. W latach 2003-2005 przy Kolegium działał Zespół do Spraw Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zakresie Zwalczania Terroryzmu Politycznego przy Kolegium do Spraw Służb Specjalnych Urzędu Rady Ministrów, natomiast w 2005 roku w jego następstwie powstał zniesiony w 2007 roku Zespół do Spraw Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zwalczaniu Terroryzmu Politycznego. Organem działającym na wyższym poziomie przy Prezesie Rady Ministrów, była (powstała w 2002 roku) Wspólnota Informacyjna Rządu, zajmująca się gromadzeniem, analizowaniem oraz przekazywaniem jednostkom administracji rządowej kluczowych informacji dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego. W 2002 roku utworzono kolejną jednostkę, tj. Międzynarodowe Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu. To ciało kolegialne nie tylko dążyło do wymiany informacji pomiędzy znaczącymi polskimi organami politycznymi, lecz również pełniło funkcje operacyjne, polegające m.in. na monitorowaniu zagrożeń. Centrum, stanowiące organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów działało wykonywało poszczególne działania poprzez specjalnie do nich wyznaczone zespoły zadaniowe. Łącznie w czasie jego działalności, tj. do 2006 roku, zorganizowano 14 zespołów, które można podzielić na zajmujące się zagadnieniami o zasięgu narodowym bądź międzynarodowym oraz zespoły współpracujące w określonych sprawach. Ze względu na prowadzoną działalność za następcę Centrum można uznać Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych, który powstał w 2006 roku. Jednostka ta może tworzyć zespoły zadaniowe, natomiast monitorowaniem zagrożeń, ich oceną, przedkładaniem propozycji dotyczących poprawy przygotowania administracji do zwalczania terroryzmu zajmuje się wchodząca w jego skład Stała Grupa Ekspercka. Zarządzeniem nr 102 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 roku powołano kolejną jednostkę – Centrum Antyterrorystyczne – zajmującą się koordynacją przepływu informacji o zagrożeniu terrorystycznym, ich analizą oraz sporządzaniem strategii informacyjnych.

Zgodnie z ustawą o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku przyłącza się ona do walki z terroryzmem. Ustawa ta mówi, że policja stosuje kontrolę operacyjną w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, uzyskania i utrwalania dowodów przestępstw ściganych na mocy umów międzynarodowych (w tym terrorystycznych)<sup>21</sup>. Wśród polskich jednostek kontrterrorystycznych i taktycznych należy wyróżnić wchodzące w skład Policji jednostki specjalne, tj. Zarząd Operacji Antyterrorystycznych<sup>22</sup>, Samodzielne Pododdziały

<sup>21</sup> B. PACEK: *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku - Polskie prawo wobec terroryzmu*. Red. M.J. MALINOWSKI, R. OŻAROWSKI i W. GRABOWSKI. Gdańsk 2009.

<sup>22</sup> Powstał w 1976 r. jako Wydział Zabezpieczenia Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych mający zajmować się przede wszystkim odbijaniem porwanych samolotów. Nazwę tej jednostki zmieniono następnie w 1990 roku na Wydział Antyterrorystyczny Komendy Stołecznej Policji.

Antyterrorystyczne Policji oraz tzw. „nieetatowe” grupy specjalne tworzone przez zwykłych policjantów.

W Kolegium do Spraw Służb Specjalnych w 2003 roku utworzono specjalny Zespół ds. Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zakresie Zwalczania Terroryzmu Politycznego. Oficerowie takich jednostek jak ABW, AW, SKW, Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, cyklicznie wymieniają informacje o zagrożeniach terrorystycznych, w tym również o osobach podejrzewanych o prowadzenie działalności terrorystycznej. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego pełni rolę wiodącą, gdyż koordynuje ona pracę wszystkich służb. W roku 2003 w ABW utworzony został sztab operacyjno-analityczny do monitorowania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, związanych z sytuacją w rejonie Zatoki Perskiej. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ramach przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu podjęła też szereg zadań związanych ze zwalczaniem zagrożeń o charakterze terrorystycznym. ABW przekazała do MSWiA informacje i dane dotyczące obiektów publicznych szczególnie narażonych w przypadku ataku terrorystycznego. ABW przeszkoliła pełnomocników ochrony informacji niejawnych, pracujących w instytucjach centralnych, w zakresie profilaktyki antyterrorystycznej.

W Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podjęto też działania zmierzające do zorganizowania Krajowego Systemu Ochrony Krytycznej Infrastruktury Teleinformatycznej, którego zadaniem będzie m.in. przeciwdziałanie zagrożeniom cyberterrorystycznym.

Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w zakresie ochrony osób to działania mające chronić osoby, obiekty i urządzenia związane z funkcjonowaniem najwyższych organów państwa. Zajmuje się tym Biuro Ochrony Rządu, które na mocy ustawy z dnia 16 marca 2001 roku otrzymało następujące zadania:

- 1) „Planuje zabezpieczenie osób, obiektów i urządzeń.
- 2) Rozpoznaje i analizuje potencjalne zagrożenia.
- 3) Zapobiega powstawaniu zagrożeń.
- 4) Koordynuje realizację działań ochronnych.
- 5) Wykonuje bezpośrednią ochronę.
- 6) Zabezpiecza obiekty i urządzenia.
- 7) Ujawnia osoby i zdarzenia oraz rozpoznaje miejsca i zjawiska mogące mieć związek z zagrożeniem osób ochranianych oraz bezpieczeństwa obiektów i urządzeń objętych ochroną.
- 8) Utrzymuje kontakty z osobami, które mogłyby udzielić pomocy.
- 9) Gromadzi i przetwarza informacje mogące wpłynąć na realizację zadań.
- 10) Korzysta z informacji i danych, przechowywanych w zbiorach ewidencji kryminalnej i zbiorach archiwalnych, dla wyeliminowania potencjalnego zagrożenia dla osób, obiektów i urządzeń ochranianych”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. Dz. U. Nr 27/01 poz. 298. Cyt. za: T. GRUDZIŃSKI: *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w zakresie ochrony osób. W: Od blokad ulicznych...*, s. 174.

Biuro Ochrony Rządu chroni przed atakami terrorystycznymi m.in. następujące osoby i obiekty: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa i Wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, obiekty i urządzenia o szczególnym znaczeniu, obiekty służące Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, polskim przedstawicielstwom dyplomatycznym, urządcom konsularnym oraz przedstawicielstwom przy organizacjach międzynarodowych poza granicami RP; prowadzi rozpoznania pirotechniczno-radiologiczne obiektów Sejmu i Senatu.

## Wojsko

Następną kwestią prawną jest posługiwanie się siłami zbrojnymi w walce z terroryzmem na terytorium Polski. Art. 18 *ustawy o Policji* przewiduje wykorzystanie wojska do walki z terroryzmem. Aby skutecznie walczyć z terroryzmem międzynarodowym za pomocą sił zbrojnych, dane państwo musi mieć specjalistycznie wyszkolone jednostki. W Polsce wojskową jednostką do takich właśnie celów jest m.in. GROM, który ma przygotowanie antyterrorystyczne.

„Wojskowe działania antyterrorystyczne – wynikające wprost z działań przeciwdywersyjnych wojsk – odnoszą się do:

- ochrony ważnych obiektów w strefie odpowiedzialności;
- ochrony i obrony stanowisk dowodzenia;
- ochrony i obrony infrastruktury logistycznej w ramach osłony strefy tylowej;
- ochrony i obrony składów materiałów bojowych poza strefą tyłową;
- likwidacji skutków aktów terroru;
- zwalczania wykrytych grup terrorystycznych”<sup>24</sup>.

Najlepiej uzbrojonym polskim oddziałem specjalnym jest powstała w 1990 roku Wojskowa Formacja Specjalna GROM. W związku ze zwiększeniem jej zakresu działań przez Ministerstwo Obrony Narodowej m.in. o zadania typowo wojskowe, zmniejszono jej możliwości w zakresie zadań kontrterrorystycznych. Ponadto, zgodnie z artykułem 18 ust. 3 i 4 *ustawy o Policji*, za zgodą Prezydenta RP również aktualnie powiększany Wydział Ochrony Specjalnej Żandarmerii Wojskowej może pełnić funkcje jednostki kontrterrorystycznej.

W stanie kryzysu Siły Zbrojne mogą również uczestniczyć w reagowaniu na pozamilitarne zagrożenia kryzysowe (także o charakterze ponadnarodowym, poprzez wspieranie działań sił i środków bezpieczeństwa wewnętrznego)<sup>25</sup>. Siły Zbrojne są podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności państwa oraz głównym – obok dyplomacji – instrumentem realizacji *Strategii*

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 226.

<sup>25</sup> *Wyzwania i zagrożenia polityczno-militarne bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Stosunki Międzynarodowe*, [www.stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/1092-wyzwania-i-zagrozenia-polityczno-militarne-bezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej](http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/1092-wyzwania-i-zagrozenia-polityczno-militarne-bezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej). Dostęp: 02.05.2014.

*Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>26</sup>. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic<sup>27</sup>. Siły Zbrojne są gotowe do wykonywania trzech rodzajów zadań strategicznych:

- zadań obronnych w razie wojny (odparcie bezpośredniej agresji na terytorium Polski lub udział w odparciu agresji na inne państwo sojusznice);
- zadań reagowania kryzysowego (także w ramach misji organizacji międzynarodowych);
- zadań stabilizacyjnych i prewencyjnych w czasie pokoju<sup>28</sup>.

Zadania te wykonują m.in. wojska specjalne, które stanowią oddziały i pododdziały, składające z wyszkolonych do aktywności w małych zespołach z przeróżnym składem żołnierzy. Celem jest sprawowanie funkcji w aspekcie strategicznym czy operacyjnym w okresie pokoju, kryzysu oraz wojny. Należą do nich wspomniana już Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego – GROM, jak również 1. Pułk Specjalny z Lublińca<sup>29</sup>.

Walka z terroryzmem w czasie pokoju, kryzysu czy wojny dla Sił Zbrojnych nie jest zadaniem podstawowym. Są one zorganizowane do kierowania czynnościami, które mają posłużyć zagwarantowaniu stabilności państwa. Natomiast terroryzm międzynarodowy jest jednym z głównych niebezpieczeństw dla tego bezpieczeństwa. Pierwszoplanowym zadaniem wojsk specjalnego przeznaczenia w tych działaniach jest wykorzystywanie swoich specjalnych zdolności do zapobiegania i likwidacji wszelkich ataków terroru. Działania te mogą obejmować takie przedsięwzięcia, jak uwalnianie zakładników, odzyskiwanie ważnych materiałów będących w posiadaniu terrorystów, niszczenie organizacji i grup terrorystycznych<sup>30</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w Zarządzeniu nr 64 z 1997 roku scharakteryzował obowiązki GROMU<sup>31</sup>. Określono, że jednostka przeznaczona jest do realizacji zadań o szczególnym charakterze w dziedzinie obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Zadania te mogą być przez jednostkę wykonywane między innymi poprzez:

- stałą gotowość do podejmowania działań bojowych;
- umiejętność współdziałania z żołnierzami innych, w tym zagranicznych, jednostek specjalnych;
- utrzymywanie żołnierzy w stałej gotowości do wykonywania zadań w obiektach przeznaczonych dla naczelnych organów władzy

<sup>26</sup> *Strategia Bezpieczeństwa RP*, op. cit., pkt 4.6.

<sup>27</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, rozdział I – Rzeczpospolita*.

<sup>28</sup> *Strategia Bezpieczeństwa RP*, op. cit., pkt 4.6.1.

<sup>29</sup> *10 lat Sił Zbrojnych RP w strukturach NATO*, [www.mon.gov.pl/pl/strona/264](http://www.mon.gov.pl/pl/strona/264). Dostęp: 02.05.2014.

<sup>30</sup> S. KULCZYŃSKI, R. KWEĆKA: *Działania specjalne w walce zbrojnej wojsk lądowych*. Warszawa 1997, s. 73, 76, 78.

<sup>31</sup> *Zarządzenie Nr 64 Ministra Wewnętrznych i Administracji z dnia 28.10.1997 r. w sprawie zakresu i form działania Jednostki Wojskowej Nr 2305*, Dz. Urz. Nr 10 z 3 listopada 1997 r., poz. 84.

- i administracji państwowej – stosowanie do odrębnych ustaleń wewnątrzresortowych;
- gotowość do natychmiastowego podjęcia działań obronnych i ochrony w sytuacjach zagrożenia działaniami terrorystycznymi placówek dyplomatycznych w kraju i za granicą oraz obiektów ważnych z punktu widzenia gospodarki i obronności kraju;
- stałą gotowość jednostki do udziału w operacjach zagranicznych;
- zdolność do wykonywania innych zadań specjalnych i o szczególnym charakterze wynikających z odrębnych przepisów.

Zakres działania jednostki określono w szczególności jako:

- wykonywanie, w tym wspólnie z innymi jednostkami tego typu, operacji zwalczania międzynarodowych ataków terrorystycznych;
- odpięcie aktów terroru oraz szczególnie niebezpiecznych przestępstw skierowanych przeciw osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe i innym osobom, które ze względu na dobro państwa należy objąć ochroną, członkom delegacji państw obcych przebywających na terenie Polski, a także urządzeniom i obiektom służącym najwyższym organom władzy i administracji państwowej i innym obiektom ważnym dla gospodarki lub obronności kraju;
- w przypadku wystąpienia zagrożenia działaniami terrorystycznymi lub ważnej potrzeby objęcia ochroną prewencyjną ww. osób i obiektów;
- wykonywanie operacji antyterrorystycznych polegających na uwalnianiu z budynków, statków powietrznych i innych obiektów przetrzymywanych tam zakładników w szczególnie trudnych przypadkach;
- konwojowanie osób, dokumentów i przedmiotów o szczególnym znaczeniu;
- uczestniczenie w działaniach podejmowanych wspólnie przez siły zbrojne państw, w ramach misji organizowanych przez ONZ lub inne organizacje.

Ustalono też, że jednostka, realizując zadania bojowe, wykonuje operacje lądowe, morskie, powietrzne lub mieszane w formach odpowiednich do zaistniałej sytuacji w celu:

- bezpośredniej neutralizacji zagrożenia terrorystycznego;
- likwidacji czynników mających wpływ na zagrożenie ochraniających osób i obiektów;
- ochrony osób i obiektów<sup>32</sup>.

1. Pułk Specjalny jest drugim oddziałem, który przeznaczony jest do zwalczania terroryzmu. Został również wyznaczony do kierowania działaniami specjalnymi. W skład takich działań wchodzi działania dywersyjne czy działania niekonwencjonalne. Działanie niekonwencjonalne zawiera wspomaganie w niesieniu pomocy podczas kataklizmu czy konfliktu, zagrożenia

<sup>32</sup> M. ZAJĄC: *Siły Zbrojne RP w walce z terroryzmem...*, s. 375-376.

antyterrorystyczne czy prewencyjne, które przebiegają na bazie wojsk własnych<sup>33</sup>.

W naszym kraju do tej pory nie było żadnego ataku terrorystycznego, w którym wymagana byłaby pomoc wojska. Zwalczanie terroryzmu kryminalnego, który występuje wielokrotnie jest zadaniem także innych służb, między innymi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji czy Straży Granicznej.

Działania kontrterrorystyczne są wykonywane przez policję czy też wojsko, które określane są pododdziałami terrorystycznymi. Pododdziały te decydują o działaniach w momencie powstania już ataku terrorystycznego. Policja w Polsce trudni się fizycznym zwalczaniem terroryzmu. Takie jednostki policyjne znajdują się zazwyczaj w Wojewódzkich Komendach Policji w największych miastach w naszym kraju<sup>34</sup>. Własnym zespołem antyterrorystycznym od 1992 roku dysponuje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, natomiast Straż Graniczna zarządza szczegółowymi oddziałami zabezpieczenia, które mieszczą się na terenach portów lotniczych czy morskich przejściach granicznych.

GROM jest jednostką specjalną, która może działać poza granicami naszego państwa. 13 lipca 1990 roku została powołana przez Krzysztofa Kozłowskiego, ówczesnego ministra spraw wewnętrznych. Do 1999 roku podlegała Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, pierwszym dowódcą był ppłk Sławomir Petelicki.

Należy również zaznaczyć powstawanie grup taktycznych w obrębie Straży Ochrony Kolei, Biura Ochrony Rządu, Urzędu Kontroli Skarbowej oraz Służby Więziennej.

Prowadzone przez jednostki kontrterrorystyczne działania zmierzające do ratowania zakładników oraz odbijania obiektów stałych bądź środków transportu winny być uzupełniane przez działania jednostek taktycznych. Wśród głównych zadań jednostek taktycznych można wymienić m.in. zatrzymywanie wyjątkowo niebezpiecznych przestępców, uwalnianie zakładników w sytuacjach gdy nie jest niezbędne użycie sił kontrterrorystycznych, ochrona znaczących osób, uczestnictwo w konwojowaniu wyjątkowo groźnych przestępców, jak również wykrywanie urządzeń wybuchowych. Należy zaznaczyć, iż istnieje wiele czynników utrudniających działanie, jak również współdziałanie, ww. jednostek. Jest to np. zróżnicowana taktyka, braki w uzbrojeniu i wyposażeniu, słaby system szkoleniowy oraz nieuregulowane znaczące kwestie organizacyjno-prawne, dotyczące w szczególności „nieetatowych” grup specjalnych w policji. W związku z możliwością powstania zagrożenia związanego zarówno z terroryzmem kryminalnym, jak i terroryzmem politycznym, należy podjąć działania zmierzające do dostosowania krajowych jednostek do aktualnych potrzeb. Wśród nich można wymienić powołanie do życia scentralizowanego systemu zarządzania kryzysowego na poziomie Rady Ministrów, dla którego

<sup>33</sup> *Przeznaczenie, zadania, struktury organizacyjne, szkolenie i funkcjonowanie w czasie „W” i „P” 1. Pułku Specjalnego*. Warszawa 1998, s. 3-4.

<sup>34</sup> I. CHLOUPEK: *Olimpiada Komandosów*. „MMS KOMANDOS” 1996, nr 12, s. 48.

wzorcem może być brytyjska struktura COBRA<sup>35</sup>. Ponadto należałoby wyznaczyć naczelną jednostkę bądź jednostki kontrterrorystyczne na szczeblu krajowym, na ich bazie stworzyć całą strukturę jednostek kontrterrorystycznych, działających w oparciu o ujednoliconą w zakresie całego kraju taktykę. Powinno się jednoznacznie skonkretyzować, najlepiej na poziomie ustawowym, w jakich sytuacjach będą wykorzystywane jednostki taktyczne, a zapobiegać użyciu jednostek kontrterrorystycznych w sytuacjach, gdy ich wykorzystanie nie jest niezbędne. Ważnym zadaniem jest również poprawa poziomu wyposażenia oraz uzbrojenia w związku z występowaniem w polskich jednostkach przestarzałej broni oraz brakiem wielu niezbędnych części wyposażenia, takich jak tłumiki dźwięku czy noktowizory. Problemem jest także deficyt środków przerzutu, w szczególności lotniczego, co znacznie utrudnia wykorzystanie jednostek kontrterrorystycznych poza granicami kraju. Konieczne jest podjęcie działań zmierzających do rozpoczęcia współpracy międzynarodowej, przede wszystkim z jednostkami rosyjskimi, amerykańskimi, brytyjskimi oraz izraelskimi, jak również poszerzenie współpracy z państwami sąsiednimi poprzez zagwarantowanie przepływu informacji odnoszących się do wykorzystywanych taktyk oraz technik działania, a także podjęcie trwałej współpracy szkoleniowej.

## Zakończenie

Rada Ministrów do tej pory nie wytypowała „krajowego koordynatora ds. przeciwdziałania terroryzmowi, który mógłby nadzorować budowę systemu współpracy i współdziałania, sprawdzać jego działanie, zalecać poprawę efektywności, proponować zmiany strukturalne oraz występować z odpowiednimi projektami zmian w prawie. Przy czym wydaje się, że takim koordynatorem mógłby być sam minister właściwy do spraw wewnętrznych”<sup>36</sup>.

Kolejnym elementem są zagadnienia, które odnoszą się do używania planów specjalnych przez inne służby specjalne, trudniące się profilaktyką i przezwyciężaniem problemu terroryzmu. Wykorzystywanie podglądów czy podsłuchów, kontrole, to sposób postępowania służb specjalnych, które zwalczają terroryzm. Wykorzystywanie takich planów w Polsce jest objęte szczegółowymi regułami i potrzeba na to zgody sądu. Współudział planów w zwalczaniu terroryzmu narzuca konieczność osobnych uregulowań prawnych. Zdobycie zgody na podsłuch w polskim prawie zmusza wnioskodawcę do odwiedzenia kilku kancelarii, prokuraturę oraz sąd, gdzie zostanie podjęte postanowienie w kilkuosobowym składzie. Do wniosku należy dołączyć uzasadnienie oraz zaprezentować posiadane dokumenty.

Bezpieczeństwo Polski w omawianym ćwierćwieczu determinowane było kilkoma istotnymi wydarzeniami, takimi jak: upadek socjalizmu, włączenie w zachodnie struktury (NATO, Unia Europejska), jak również rokiem 2001 i zamachem na WTC – który bezpośrednio nie dotyczył Rzeczypospolitej, jednak

<sup>35</sup> COBRA = Cabinet's Office Briefing Room.

<sup>36</sup> D. GÓRALSKI, K. LIEDEL: *System przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce. Stan obecny a potrzeba rozwoju*. Toruń 2006, s. 130.



jego konsekwencje miały wpływ na polską politykę zagraniczną, zmiany w prawodawstwie, a przede wszystkim na zupełnie odmienne spojrzenie na kwestie międzynarodowego terroryzmu. Po zamachu z 11 września 2001 roku nastąpiła zmiana w walce z terroryzmem międzynarodowym. „Zostały podjęte standardowe operacje wojskowe przeciwko organizacjom terrorystycznym, spowodowały też zmiany w rozumieniu udziału sił zbrojnych w walce z terroryzmem. Kontyngent wojsk sojusznich, biorących udział w operacji w Afganistanie w ramach Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa ONZ, z jednej strony realizuje zobowiązania sojusznicze zgodnie z art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego*, a jednocześnie prowadzi walkę ze światowym terroryzmem”<sup>37</sup>. Zagrożenie terroryzmem obejmuje ogół dziedzin funkcjonowania Polski i społeczeństwa, co prowadzi do tego, że nie może być efektywnie przezwyciężane w kategorii jednej służby. Skuteczność działania przeciwterrorystycznego może być powiązana z kierowaniem podsystemem militarnym czy pozamilitarnym, opartym na rozpoznaniu, zapobieganiu, zwalczaniu czy likwidowaniu skutków ataku terrorystycznego.

Z aktualnego rozpoznania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wynika, że możliwość podjęcia na terytorium naszego kraju bezpośrednich działań terrorystycznych jest niskie i ma raczej charakter potencjalny. Do tej pory nie odnotowano próby ataku terrorystycznego, skierowanego przeciwko obiektom rządu polskiego, polskim instytucjom państwowym i prywatnym czy też obiektom należącym do państw zrzeszonych NATO i Unii Europejskiej. Nie możemy jednak okazywać zbyt wielkiego optymizmu, gdyż na pewno nasze państwo stoi w obliczu zagrożenia atakiem terrorystycznym. Jesteśmy członkiem NATO oraz bliskim sojusznikiem USA, zaangażowanym militarnie w stabilizację sytuacji w Iraku. Dlatego też istnieje wysokie ryzyko, że Polska może stać się w przyszłości celem ataków terrorystycznych. Potencjalnymi zagrożeniami są także: traktowanie obszaru Polski przez międzynarodowe organizacje terrorystyczne jako potencjalne zaplecze logistyczno-wypadowe do działań w innych krajach; wykorzystanie terytorium Polski do zamachów na obiekty państw sprzymierzonych bądź sojusznich wobec naszego kraju, ale traktowanych wrogo przez fundamentalistów; wykorzystywanie polskich instytucji finansowych przez międzynarodowe organizacje terrorystyczne i fundamentalistyczne do procederu prania pieniędzy; powiązanie przedstawicieli środowisk terrorystycznych, na przykład muzułmańskich, ze światem przestępczym i związany z tym udział w działaniach przestępczych, takich jak handel bronią, narkotykami czy przemyt ludzi.

---

<sup>37</sup> M. ZAJĄC: *Sily Zbrojne RP w walce z terroryzmem...*, s. 377-378.

Rafał Ożarowski

## **Bilans udziału Polski w misjach wojskowych na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej w XXI wieku**

Polska jest jednym z państw, które od zakończenia II wojny światowej zaczęły się angażować w wysyłanie swoich żołnierzy w ramach misji pokojowych i stabilizacyjnych. Było to zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych i zawartych tam mechanizmach pokojowych sposobów rozwiązywania sporów. W sumie od 1945 roku do dnia obecnego żołnierze polscy wzięli udział w ponad 80 misjach o różnorodnym charakterze: pokojowym, stabilizacyjnym, humanitarnym i policyjnym. Pierwszy raz polscy żołnierze weszli w skład misji poza granicami kraju w Korei w latach 1950-1953. Potem wielokrotnie uczestniczyli w misjach pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej.

Na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej polscy żołnierze byli obecni na Półwyspie Synaj w Egipcie w latach 1973-1979 (misja UNEF II, *Drugie Doraźne Siły Pokojowe ONZ*); na Wzgórzach Golan w Syrii w latach 1974-2009 (misja UNDOF, *Siły Rozdzielająco-Obserwacyjne ONZ*); na obszarze afgańsko-pakistańskim w latach 1988-1990 (misja UNGOMAP, *Misja Dobrych Usług ONZ w Afganistanie i Pakistanie*); na pograniczu iracko-irańskim w latach 1988-1990 (misja UNIIMOG, *Wojskowa Grupa Obserwacyjna ONZ dla Iraku i Iranu*), Polski Kontyngent Wojskowy (PKW) w 1991 roku znalazł się w składzie Wielonarodowych Sił Zbrojnych w regionie Zatoki Perskiej i brał udział w wojnie przeciwko siłom irackim, które zajęły Kuwejt; na pograniczu kuwejcko-irackim w ramach UNIKOM (*Misja Obserwacyjna ONZ dla Iraku i Kuwejtu*), trwającej w latach 1991-2003; w Libanie w latach 1992-2009 w ramach UNIFIL (*Tymczasowe Siły Zbrojne ONZ w Libanie*); w latach 1995-2000 (misja UNMOT, *Misja Obserwacyjna ONZ w Tadżykistanie*); w Zatoce Perskiej w latach 2000-2001 PKW w ramach MIF (*Wielonarodowe Siły Kontroli Dostaw*); w Iraku w latach 2003-2010 w ramach misji wojskowo-stabilizacyjnej po obaleniu reżimu Saddama Husajna; w Afganistanie pod egidą NATO w ramach misji ISAF (*Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa*). Poza tym polscy żołnierze brali udział w misjach szkoleniowych NATO w Iraku NTM-I (*Misja Szkoleniowa NATO – I*), która trwała w latach 2005-2011 i w Afganistanie NTM – A (*Misja Szkoleniowa NATO– Afganistan*), która rozpoczęła się w 2009 roku i przewiduje się jej zakończenie z końcem 2014 roku<sup>1</sup>.

Aby podjąć się próby bilansu polskich misji wojskowych w XXI wieku na obszarze Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej, należy najpierw dokonać ich charakterystyki i właściwego wyboru. W tej kwestii analiza ogranicza się do

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. UNIC: [www.unic.un.org.pl/misje\\_pokojowe](http://www.unic.un.org.pl/misje_pokojowe). Dostęp: 2.09.2014.

misji, które trwały w okresie wieloletnim i sam polski kontyngent wojskowy w ramach tych misji nie miał charakteru symbolicznego.

### Misje pod egidą ONZ w Syrii i w Libanie

Po wojnie Jom Kippur w 1973 roku, w maju 1974 roku został podpisany rozejm izraelsko-syryjski. Na postawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 350 powołano misję UNDOF, które została rozlokowana na Wzgórzach Golan. Od samego początku istnienia misji uczestniczyli w niej polscy żołnierze w ramach polskiej kompanii logistycznej (POLLOG). Dopiero w 1993 roku powstał w ramach misji Polski Batalion Operacyjny (POLBATT), a funkcje logistyczne przejęły siły kanadyjskie. Wówczas polska jednostka zaczęła realizować nie cele logistyczne, ale operacyjne, takie jak: rozmieszczenie grup szybkiego reagowania na wyznaczonym obszarze, monitorowanie zawieszenia broni pomiędzy Syrią a Izraelem, patrolowanie strefy buforowej czy utrzymywanie posterunków. Uroczyste pożegnanie Polskiego Kontyngentu Wojskowego nastąpiło oficjalnie w siedzibie UNDOF – Camp Faouar 15 października 2009 roku, kończąc tym samym 35-letni pobyt polskich żołnierzy na Wzgórzach Golan<sup>2</sup>.

UNIFIL została powołana na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 425 i 426. Powodem tego była izraelska operacja wojskowa *Litani*, przeprowadzona w marcu 1978 roku na terytorium południowego Libanu. Działania te wymierzone były w bazy palestyńskich fedainów, którzy z obszaru libańskiego atakowali północny Izrael. Pierwotnie celem UNIFIL było monitorowanie wycofywania się wojsk izraelskich, przywrócenie pokoju i bezpieczeństwa na wyznaczonym obszarze oraz pomoc rządowi libańskiemu na rzecz przywrócenia jego kontroli nad tym terytorium. Jednak po kolejnej izraelskiej inwazji na Liban w czerwcu 1982 roku (*Pokój dla Galilei*) sytuacja na tym obszarze zmieniła się diametralnie. Izrael w 1985 roku utworzył strefę buforową, która była kontrolowana przez jego siły wraz z Armią Południowego Libanu. W tej sytuacji funkcjonowanie UNIFIL zostało bardzo utrudnione. Dopiero po wojnie Hezbollahu z Izraelem w 2006 roku, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1701, zakres działania UNIFIL został znacznie zwiększony. Od tego czasu do zadań UNIFIL należy: nadzorowanie braku wrogich działań stron skonfliktowanych, pomoc i współpraca z siłami zbrojnymi Libanu w celu przejęcia przez nie kontroli nad południowym Libanem; koordynowanie wszelkich działań z rządem libańskim i Izraelem; wspieranie działań humanitarnych pomagających cywilom i przesiedleńcom w bezpiecznym powrocie do ich miejsc zamieszkania; wspieranie armii libańskiej, aby obszar pomiędzy rzeką Litani i „niebieską linią” stał się wolny od działań jakichkolwiek grup zbrojnych; wspieranie rządu libańskiego w ochronie granic państwa<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> UNDOF: [www.undof.unmissions.org/](http://www.undof.unmissions.org/). Dostęp: 2.09.2014.

<sup>3</sup> UNIFIL MANDATE: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml). Dostęp: 10.09.2014.

Polscy żołnierzy włączyli się w misję UNIFIL dopiero w 1992 roku. Pierwsza grupa Polaków pojawiła się tam w kwietniu 1992 roku. Była to 20-osobowa grupa medyków pod dowództwem ppłk. Wojciecha Aksamita. W 1994 roku polski kontyngent liczył już ok. 550 żołnierzy. W tym czasie też powstał Polski Batalion Logistyczny (POLLOG) z siedzibą w Nakura, który w niedługim czasie stał się jednym z największych kontyngentów UNIFIL, licząc ok. 620-660 żołnierzy. Przez cały okres trwania polskiej misji w UNIFIL brało w niej udział ok. 8 tys. żołnierzy<sup>4</sup>. W latach 1995-1997 dowódcą misji był gen. Stanisław Woźniak.

Liczebność żołnierzy UNIFIL na przestrzeni wielu lat trwania misji aż do chwili obecnej jest stosunkowo wysoka. Dla przykładu w 2000 roku kontyngent wojskowy UNIFIL liczył 5633 żołnierzy z 11 państw, w tym polski kontyngent wraz z cywilnymi pracownikami wojska liczył 629 żołnierzy. Liczebność wojskowa misji UNIFIL znacznie wzrosła po wojnie Hezbollahu z Izraelem, kiedy to liczyła ona ponad 13000<sup>5</sup>.

Pod koniec 2009 roku polska misja wojskowa w ramach UNIFIL została zakończona, co zapowiedział wcześniej minister obrony narodowej, Bogdan Klich. Równocześnie zakończył się polski udział w UNDOF i w misji w Czadzie, najpierw pod egidą Unii Europejskiej, a potem ONZ.

### Udział polskich żołnierzy w misji wojskowo-stabilizacyjnej w Iraku

Działania militarne przeciwko Irakowi, którego przywódcą był Saddam Husajn uosabiający reżim irackiej Partii Baas (*Hizb al-Bas al-‘Arabi al-Isztiraki* – Socjalistyczna Partia Odrodzenia Arabskiego), rozpoczęły się 20 marca 2003 roku i trwały oficjalnie do 1 maja 2003 roku. Siły międzynarodowe biorące udział w operacji militarnej były zdominowane przez wojska Stanów Zjednoczonych (ok. 250 tys.). Oprócz nich w konflikcie udział wzięły wojska brytyjskie (45 tys.), australijskie (2 tys.) i polskie w liczbie 180 żołnierzy, w tym z elitarnych jednostek GROM i FORMOZA.

Po pokonaniu sił Saddama Husajna rozpoczął się okres okupacji Iraku, który został podzielony na cztery strefy okupacyjne: dwie amerykańskie, jedną brytyjską i jedną pod polskim dowództwem. „Polska” strefa była najmniejsza pod względem terytorialnym (ok. 65 tys. km<sup>2</sup>), lecz znajdowały się w niej ważne ośrodki religijno-polityczne, takie jak Karbala czy an-Nadżaf. W efekcie do końca października 2008 roku w ramach polskiego kontyngentu w misji wzięło udział 10 zmian żołnierzy. Największy polski kontyngent liczył 2 500 żołnierzy podczas I i II zmiany.

Utworzono władzę okupacyjną Iraku, na czele którego stanął Jay Garner, a następnie Paul Bremer. Stan taki istniał do 31 maja 2004 roku, kiedy to władzę w ograniczonym jeszcze stopniu przekazano Irakijczykom. Wówczas na czele nowo utworzonego rządu tymczasowego stanął Ijad Alawi. Rząd ten miał

<sup>4</sup> UNIFIL 1992-2009, [www.weteranionz.wroclaw.pl/unifil.html](http://www.weteranionz.wroclaw.pl/unifil.html). Dostęp: 10.09.2014.

<sup>5</sup> K. KORZENIEWSKI, P. DZIĘGIELEWSKI, K. SKÓRCZEWSKI: *Udział żołnierzy Wojska Polskiego w operacjach poza granicami państwa*. „Lekarz Wojskowy” 3/2009, s. 153-154.

funkcjonować do czasu opracowania nowej konstytucji i przeprowadzenia wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Wybory odbyły się 30 stycznia 2005 roku, zaś konstytucja została przyjęta w narodowym referendum 15 października 2005 roku.

Nie oznaczało to końca obecności obcych wojsk na ziemi irackiej. Wprawdzie siły wojskowe stacjonujące w Iraku, w tym wojsko polskie od 2006 roku, zakończyły działania stabilizacyjne, ale pozostały jako formacje szkoleniowo-stabilizacyjne. Mimo tego cały czas musiały one mierzyć się z narastającą falą działań terrorystycznych ze strony wielu radykalnych ugrupowań, które powstały po rozpadzie starego systemu państwa irackiego.

Tylko w samym grudniu 2006 roku baza al-Kut była ostrzeliwana 10 razy, a żołnierze byli wielokrotnie narażeni na ataki z zastosowaniem min-pułapek<sup>6</sup>. W 2007 roku przedłużono misję żołnierzy do 31 października 2008 roku. Była to dziesiąta i ostatnia zmiana polskich żołnierzy.

W Polskim Kontyngencie Wojskowym służbę odbywało łącznie ponad 15 tys. żołnierzy. W trakcie całej misji w Iraku zginęło 22 żołnierzy, a 116 zostało rannych<sup>7</sup>.

### Udział polskich żołnierzy w misji w Afganistanie

Zaraz po atakach na World Trade Center, we wrześniu 2001 roku, Rada Ambasadorów NATO uznała je za działania zbrojne przeciwko wszystkim członkom sojuszu. Pomimo braku konsensusu wśród państw NATO, 7 października siły sojusznicze z przewagą wojsk USA rozpoczęły działania zbrojne wymierzone w terrorystów znajdujących schronienie w Afganistanie pod reżimem talibów<sup>8</sup>. Rozpoczęła się wtedy operacja *Enduring Freedom*, która trwa aż do dziś.

Siły ISAF (*International Security Assistance Force* – Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa) zostały ustanowione na mocy porozumienia z Bonn zawartego 5 grudnia 2001 roku<sup>9</sup>. Następnie zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1386 z 20 grudnia 2001 roku ustanowiono siły ISAF w Afganistanie, które w sierpniu 2003 roku przeszły pod egidę NATO<sup>10</sup>.

Na podstawie ustawy z 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych RP poza granicami państwa oraz postanowienia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 listopada 2001 roku o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Sił Sojuszniczych w Islamskim Państwie

<sup>6</sup> B. GÓRKA-WINTER: *Udział Polski w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2007, s. 266.

<sup>7</sup> P. HUDYMA: *Udział wojsk polskich w misjach zagranicznych o charakterze pokojowym i stabilizacyjnym w latach 1953-2008* (rozprawa doktorska). Poznań 2011, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2645/1/praca\\_dr.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2645/1/praca_dr.pdf). Dostęp: 10.09.2014.

<sup>8</sup> J. MATUSZAK, P. PRZEŹDZIECKI: *10 lat Wojska Polskiego w Afganistanie*. Warszawa 2011, s. 35.

<sup>9</sup> Pełny tekst zob.: *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions*, [www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm](http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm). Dostęp: 10.09.2014.

<sup>10</sup> B. BIESZYŃSKI: *Zagraniczne misje Wojska Polskiego*. „Infos – Biuro Analiz Sejmowych” nr 17 z 2 października 2008 roku, s. 3-4.

Afganistanu, Republice Tadżykistanu, Republice Uzbekistanu oraz na Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim, w Afganistanie 16 marca 2002 roku służbę rozpoczęło polskie wojsko. Pierwsza zmiana składała się z żołnierzy GROM, 1. Brygady Saperów, 10. Brygady Logistycznej, 4. Pułku Chemicznego i Zespołu Rozpoznania Biologicznego z Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii. W operacji wojskowej udział wzięła również załoga okrętu zabezpieczenia logistycznego ORP „Konradmirał Xawery Czernicki”<sup>11</sup>.

Do września 2014 roku w ramach Polskiego Kontyngentu Wojskowego ISAF doszło do XV zmian żołnierzy. Do 2007 roku pobyt polskiej misji sprowadzał się głównie do zadań obserwacyjno-inżynierskich. W 2007 roku, zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, Polski Kontyngent Wojskowy został zwiększony do 1 161 żołnierzy i stał się wówczas największą polską jednostką służącą poza granicami kraju. W 2008 roku Polski Kontyngent Wojskowy przejął dowodzenie od USA w prowincji Ghazni<sup>12</sup>.

W tej prowincji w tamtym czasie nastąpiła koncentracja wszystkich sił polskiego kontyngentu. Dzięki temu polskie wojsko mogło podjąć się realizacji wszystkich zadań, jakie zostały wyznaczone w ramach ISAF<sup>13</sup>.

W listopadzie 2008 roku zmianie uległa organizacja Polskiego Kontyngentu w Afganistanie, powołano Polskie Siły Zadaniowe w Dowództwie Regionalnym Wschód (*Regional Command East*). W 2012 roku zakończył się proces rozmieszczania polskich sił i przejęły one odpowiedzialność za północną część prowincji Ghazni. Od XII zmiany modyfikacji uległ już charakter misji, która od tego momentu stała się misją szkoleniowo-stabilizacyjną, a jej głównym celem była odbudowa struktur władzy afgańskiej, instytucji państwowych, w tym przede wszystkim Afgańskich Sił Bezpieczeństwa, tak aby mogły one samodzielnie przejąć odpowiedzialność nad północną częścią prowincji Ghazni. Zmiany XIII i XIV kontynuowały zadania zapoczątkowane podczas XII zmiany pozostając jednak cały czas w gotowości na wypadek, gdyby wsparcia potrzebowały Afgańskie Siły Bezpieczeństwa<sup>14</sup>.

Obecnie od 5 czerwca 2014 roku w Afganistanie przebywa XV zmiana Polskiego Kontyngentu Wojskowego pod dowództwem płk. Adama Słodczyka. W jej skład wchodzi 10. Brygada Logistyczna oraz pluton zmotoryzowany 1. Brygady Pancernej z Wesolej, 2. Korpusu Zmechanizowanego, 5. Pułku Chemicznego, Wojsk Specjalnych, 2. Wojskowego Szpitala Polowego oraz Żandarmerii Wojskowej<sup>15</sup>.

XV zmiana Polskiego Kontyngentu Wojskowego ma zakończyć swoją misję do 31 grudnia 2014 roku. Jest to ostatnia zmiana polskich żołnierzy w Afganistanie. Wtedy też ma zostać sfinalizowany proces całkowitego

<sup>11</sup> J. MATUSZAK, P. PRZEŹDZIECKI: *op. cit.*, s. 36.

<sup>12</sup> K. KORZENIEWSKI, P. DZIĘGIELEWSKI, K. SKÓRCZEWSKI: *op. cit.*, s. 159.

<sup>13</sup> B. GÓRKA-WINTER: *Polska w operacji ISAF – mission (still) not accomplished*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 271.

<sup>14</sup> PKW AFGANISTAN, [www.isaf.wp.mil.pl/pl/15.html](http://www.isaf.wp.mil.pl/pl/15.html). Dostęp: 15.08.2014.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

przekazania afgańskim władzom odpowiedzialności w obszarach bezpieczeństwa północnej części prowincji Ghazni<sup>16</sup>.

W całej misji wojska polskiego w Afganistanie udział wzięło łącznie 25 tys. żołnierzy. Na trzy miesiące przed ostatecznym zakończeniem misji zginęło w niej 44 polskich żołnierzy<sup>17</sup>.

### **Bilans udziału żołnierzy polskich w misjach na Bliskim i Środkowym Wschodzie**

Ocena polskich misji wojskowych na Bliskim i Środkowym Wschodzie jest wielopłaszczyznowa. Należy rozpatrywać ją w różnych aspektach, a dokonanie jej całościowego bilansu nie jest zadaniem łatwym.

Punkt widzenia środowiska wojskowego, które w każdej misji, nawet jeśli ma ona charakter wojny, widzi szansę na rozwój sił zbrojnych, jest zazwyczaj zupełnie odmienny od tego, który reprezentują zwykli obywatele, niekoniecznie wierzący w zasadność takich operacji. Do tego dochodzą zobowiązania międzynarodowe państwa, które jeśli jest sygnatariuszem umów międzynarodowych, np. na mocy których staje się stroną w konflikcie, jest zmuszone podjąć określone działania włącznie z użyciem siły zbrojnej. W wielu przypadkach rządy państw mają swoje interesy w tym, aby wysłać swoich żołnierzy w obszar konfliktu. Za tym może iść przede wszystkim chęć utrzymania swoich wpływów w regionie, czyli kluczowy staje się wymiar polityczny takich operacji.

Inną kwestią pozostaje bilans ekonomiczny. Na pytanie: czy jakkolwiek udział sił zbrojnych poza granicami państwa w konflikcie zbrojnym opłaca się pod względem ekonomicznym – trudno odpowiedzieć pozytywnie. Wprawdzie jakakolwiek wojna pozwala zarobić przy tym duże pieniądze, szczególnie w sytuacji, gdy strony potrzebują zewnętrznych dostaw sprzętu wojskowego, lecz jeśli oceniamy to z punktu widzenia strony zaangażowanej militarnie, koszty będą przewyższać potencjalne zyski. Dobrze zostało to przedstawione w opracowaniu poświęconemu ekonomii wojny autorstwa Mateusza Machaja, w którym wskazał on na konsekwencje zaangażowania wojennego dla państwa. Takie zaangażowanie (w zależności od jego stopnia) pociąga za sobą duże zmiany w polityce finansowej państwa. Z czasem im większe działania militarne są podejmowane, tym bardziej obciąża to budżet bądź jego rezerwy finansowe. Przeciagający się konflikt i często towarzyszące temu zmiany sytuacji w sferze wojny, których wcześniej nie umiano przewidzieć, mogą już w bardzo zaawansowanej swojej skali doprowadzić do tzw. horyzontalnego przesuwania zasobów, co oznacza, że miejsca produkcji „cywilnych” towarów i same te „towary” zostają przekierowane na cele wojenne. Narusza to ekonomię państwa w sposób trudny do odwrócenia. Stąd często po przeciągających się działaniach

<sup>16</sup> *Pożegnanie XV zmiany PKW Afganistan*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, [www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5463,Pozegnanie-XV-zmiany-PKW-Afganistan.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5463,Pozegnanie-XV-zmiany-PKW-Afganistan.html). Dostęp: 17.09.2014.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: ISAF: [www.isaf.pamieciopoległych.mon.gov.pl/?a=true](http://www.isaf.pamieciopoległych.mon.gov.pl/?a=true). Dostęp: 17.09.2014.

wojennych następowały kryzysy na rynkach państwowych wraz z pogorszeniem się nastrojów społecznych<sup>18</sup>.

Wprawdzie wysłanie żołnierzy na misję wojskową w teren objęty regularnymi działaniami wojennymi nie stanowi porównania do konfliktu zbrojnego, w którym państwo musi uruchamiać na znacznie większą skalę swoje zasoby gospodarcze i społeczne, aczkolwiek (jakby tego nie rozpatrywać) jest to obciążenie dla budżetu państwa, w ramach którego uwzględnia się całość wydatków wojennych, które nierzadko należy wygospodarować kosztem innych płatności.

Zatem aby przedstawić całościowy bilans udziału żołnierzy polskich w misjach na Bliskim Wschodzie i Azji Środkowej, obok oceny *stricto* militarnej, należy przeprowadzić ocenę polityczną, rozumianą w szerokim kontekście międzynarodowym, ekonomiczną i społeczną.

### ***Ocena militarna***

W ocenie militarnej udział polskich żołnierzy wydaje się najbardziej pozytywny, co zresztą jest w pełni uzasadnione. Sfery wojskowe zawsze wskazują na korzyści płynące z realnego udziału w wojnie, w odróżnieniu od wszelkich symulacji na poligonach.

Jednak z punktu widzenia społecznego i różnych grup politycznych, a także świata akademickiego, militarne zaangażowanie w Iraku i w Afganistanie (misje ONZ należy tu zostawić poza dyskusją), budziło liczne kontrowersje. Z jednej strony wskazywano, że tylko militarny udział żołnierzy polskich w tych misjach będzie w stanie poprawić bezpieczeństwo międzynarodowe, a co za tym idzie bezpieczeństwo narodowe Polski. W końcu lepiej prowadzić działania zbrojne daleko od granic państwa i jeszcze na zupełnie innym etapie eliminować zagrożenia, niż w momencie, kiedy one pojawią się na naszym kontynencie. Wskazywano przy tym, że operacje zbrojne w Azji dadzą odpowiednie wsparcie państwom tworzącym zręby demokracji w tym regionie i pomogą w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu oraz przyczynią się do ograniczania nuklearnych aspiracji niektórych państw z Bliskiego Wschodu, jak i całego świata, których aktywność w środowisku międzynarodowym wywołuje poczucie zagrożenia. Z drugiej strony przeciwnicy używali odwrotnych argumentów i wskazywali, że obecność wojsk polskich w Iraku i w Afganistanie przyczyni się do wzrostu niestabilności środowiska międzynarodowego, a Polska jako państwo czynnie uczestniczące w tych operacjach będzie współodpowiedzialna za taki stan. Ponadto uważano, że wzrośnie poziom radykalizacji nastrojów antyzachodnich, co wbrew pozorom nie tylko nie ograniczy szerzenia się terroryzmu międzynarodowego, ale sprowokuje terrorystów do zakrojonych na większą skalę działań. Przeciwnicy zaangażowania militarnego Polski uważali również, że wiele państw o postawie antyzachodniej będzie miało silniejszą motywację,

---

<sup>18</sup> M. MACHAJ: *Wojna daje zarobić, ale się nie oplaca*. Obserwator finansowy.pl, [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/wojna-daje-zarobic-ale-sie-nie-oplaca/](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/wojna-daje-zarobic-ale-sie-nie-oplaca/). Dostęp: 26.09.2014.



żeby pracować nad swoimi programami nuklearnymi i w ten sposób wzmocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej<sup>19</sup>.

Z perspektywy czasu można uznać, iż argumenty przeciwników militarnego zaangażowania przeważały. W dobie dzisiejszych wydarzeń w Iraku, już przecież po zakończeniu całej misji w 2011 roku i sytuacji, która ma miejsce w Afganistanie, trudno uznać, że środowisko międzynarodowe jest bardziej stabilne. Wprost przeciwnie, zagorzali oponenti militarnego zaangażowania Polski w Iraku mogą uznawać za bezpośrednią przyczynę dzisiejszej defragmentacji tego państwa właśnie wieloletnią obecność wojsk obcych na ziemi irackiej i nieudaną próbę odgórnego wprowadzenia systemu demokratycznego.

Zatem jakie korzyści odniosło wojsko polskie z misji na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej? Wielokrotnie pojawia się kwestia doświadczenia bojowego, które można w pełni uzyskać tylko w warunkach prawdziwej wojny. Następnie udział wojska polskiego zarówno w misji irackiej, jak i w Afganistanie, okazał się bardzo cennym doświadczeniem militarnym i przyczynił się do przeanalizowania zdolności operacyjnych i sposobu zorganizowania się sił zbrojnych. Już w 2004 roku pisano, że rezultaty takich analiz mogą być użyteczne przy wszelkich reformach wojska<sup>20</sup>.

Ponadto działania wojenne dla wojska polskiego okazały się realnym testem co do zdolności bojowych żołnierzy i jakości uzbrojenia. Na potwierdzenie tego Marek Kozubał pisał, że „w czasie jej trwania [misji w Afganistanie – przyp. R.O.] zmieniło się wyposażenie żołnierzy, dowódcy zdobyli doświadczenie, bo uczestniczyli w prawdziwych operacjach bojowych, zmienił się system szkolenia wojskowych”<sup>21</sup>.

W kwestii doświadczenia bojowego polscy dowódcy wojskowi wskazywali na pełen sukces tej misji militarnej przy jednoczesnym przygotowaniu sił afgańskich do samodzielnego pełnienia służby w ich kraju. W ramach Polskiego Kontyngentu Wojskowego zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie przebywało wiele różnych jednostek specjalistycznych. W przypadku misji afgańskiej saperzy zajmowali się rozminowywaniem i oczyszczaniem terenów niebezpiecznych, często na dużych wysokościach (sięgających 1600 m n.p.m.); przygotowywali fortyfikacje, wznosili umocnienia w bazie czy przygotowywali wykopy pod instalacje bazy. Grupa szturmowa zapewniała ochronę personelu i sprzętu oraz zabezpieczała patrole saperskie oraz żołnierzy wykonujących zadania poza terenem bazy. Na uwagę zasługuje rola, jaką odgrywał Narodowy Element Zaopatrywania, który był odpowiedzialny za naprawę sprzętu i wyposażenia, organizowanie zaopatrywania kontyngentu i prowadzenie gospodarki finansowej i materiałowej. Nie sprzyjał temu trudny

<sup>19</sup> K. PAWŁOWSKI: *Misje pokojowe*. „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” V/2010, s. 106-107.

<sup>20</sup> Zob. M. WĄGROWSKA: *Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku*. „Centrum Stosunków Międzynarodowych. Raporty i analizy”, 12/04, s. 2, [www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl). Dostęp: 17.09.2014.

<sup>21</sup> M. KOZUBAŁ: *Co nam dał Afganistan*. „Rzeczpospolita”, 25.01.2014.

klimat afgański, do którego trzeba było się zaadaptować<sup>22</sup>. Poza tym sukcesem okazała się zarówno w warunkach misji irackiej, jak i afgańskiej współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC), której efekty można było zweryfikować w warunkach „prawdziwego” konfliktu. Wszystkie te działania składają się na całość doświadczenia bojowego, które trudno byłoby uzyskać bez udziału w misji poza granicami państwa.

Zmiana jakościowa dotyczyła także sprzętu wojskowego. Na początku misji afgańskiej sprzęt, którym dysponowało polskie wojsko, nie był w pełni dopracowany i został zweryfikowany przez działania wojenne. Pozwoliło to usunąć jego usterki bądź zastąpić niektórą broń inną, która sprawdzała się lepiej w warunkach trudnej wojny asymetrycznej. Tak było w przypadku wozów *Humvee*, które zawiodły i zostały zastąpione przez wozy opancerzone *Rosomak*, do których to podczas misji wprowadzono ponad 200 poprawek<sup>23</sup>. Efekty tych innowacji w dużym stopniu przyczyniły się do tego, że pojazdy te dla talibów były celem trudnym do zniszczenia. Według informacji z 2008 roku talibom nie udało się zniszczyć ani jednego *Rosomaka*, pomimo zastawianych przez nich rozmaitych min-pułapek<sup>24</sup>. Jednak w 2011 roku rzecznik Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych, mjr Mirosław Ochyla, poinformował, że na 130 *Rosomaków*, które trafiły od 2007 roku do Afganistanu, zniszczeniu uległo kilkanaście<sup>25</sup>. Ponadto w kwestii korzyści *stricto* militarnych, dodatkowe uzbrojenie uzyskiwały, będące w polskiej służbie wojskowej, śmigłowce. Wojsko polskie udanie wykorzystało po raz pierwszy drony, szczególnie w celach obserwacyjnych. Zmianie uległo także wyposażenie żołnierzy, którzy do swojej dyspozycji otrzymali nowoczesny sprzęt, m.in. urządzenia optyczne, gogle, kamizelki ochronne. Doświadczenie bojowe uzyskali nie tylko zwykli żołnierze, ale przede wszystkim jednostki elitarne, których efektywność jest kluczowa dla zadań operacyjnych<sup>26</sup>.

Podsumowując, w kwestii zmiany jakościowej uzbrojenia, warto powołać się na wnioski w zakresie eksploatacji sprzętu wojskowego w Afganistanie przedstawione przez ppłk. dr inż. Przemysława Kupidurę, który wskazał, że:

- udział wojska polskiego w misji ISF spowodował, a z pewnością przyspieszył, wprowadzenie do uzbrojenia nowych wzorów broni (Mk 19 Mod 3), w tym polskiej konstrukcji (SBAO-40), a stosowane do tej pory wzory (kbk wz.96) zostały odpowiednio unowocześnione;
- udział polskich żołnierzy w Afganistanie przyczynił się do lepszego zrozumienia roli, jaką spełnia zastosowanie nowoczesnego sprzętu bojowego. Uruchomiono wiele prac naukowo-badawczych, których celem była poprawa wyposażenia wojska polskiego oraz zwiększenie roli krajowego przemysłu obronnego;

<sup>22</sup> J. MATUSZAK, P. PRZEŹDZIECKI: *op. cit.*, s. 38-39.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> B. BIESZYŃSKI: *op. cit.*, s. 3.

<sup>25</sup> T. KOWALSKI: *W Afganistanie straciliśmy kilkanaście rosomaków i trzy śmigłowce*. Wiadomości24.pl, [www.wiadomosci24.pl/artukul/w\\_afganistanie\\_stracilismy\\_kilkanaście\\_rosomakow\\_i\\_trzy\\_smiglowce\\_179608.html](http://www.wiadomosci24.pl/artukul/w_afganistanie_stracilismy_kilkanaście_rosomakow_i_trzy_smiglowce_179608.html). Dostęp: 17.09.2014.

<sup>26</sup> M. KOZUBAL: *op. cit.*

- uświadomiono sobie, że sprawna obsługa transporterów opancerzonych czy stacji radiolokacyjnych wymaga dostatecznej liczby załóg w tym celu wyszkolonych, bowiem sprzęt taki powinien być eksploatowany przez etatowe załogi, a nie przez żołnierzy, którzy odbyli przeszkolenia z tego zakresu<sup>27</sup>.

Interesujący może być fakt, że w obliczu obecnych wydarzeń na wschodniej Ukrainie, krytyczne głosy o udziale żołnierzy polskich w misji w Iraku i w Afganistanie znacznie przycichły. Okazało się, że nabyte tam doświadczenie bojowe podniosło wartość naszej armii i teraz jest nieocenione w kontekście rozgrywającej się tuż za naszą granicą wojny i zagrożenia, jakie niesie ona za sobą dla państw Europy Środkowo-Wschodniej.

### ***Ocena polityczna***

W zakresie oceny w wymiarze politycznym można wymienić następujące cele, które przyświecały zaangażowaniu Polski w misjach na Bliskim Wschodzie i Środkowej Azji, ze szczególnym uwzględnieniem misji w Iraku i w Afganistanie:

- wzmocnienie pozycji Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim i na arenie międzynarodowej;
- zmiana recepcji Polski przez środowisko międzynarodowe;
- realizacja celów strategicznych Polski w XXI wieku;
- intensyfikacja zaangażowania w wojnę z muzułmańskim terroryzmem;
- wzmocnienie działań na rzecz budowania obszarów stabilności.

W wielu opracowaniach można odnaleźć sformułowania o „wzroście rangi” czy „zwiększonym prestiżu” Polski na arenie międzynarodowej, z czym należy się zgodzić. Udział w misji irackiej i w misji w Afganistanie, w których wojsko polskie odegrało dotychczas ważną rolę, a Polska jako jedyne państwo obok USA i ich bliskiego sojusznika brytyjskiego otrzymała możliwość dowodzenia w jednej ze stref irackich, znacznie wzmocniło jej pozycję na arenie międzynarodowej. Uwiarygodniło Polskę w oczach innych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego, która w 2001 roku jako państwo o tylko dwuletnim stażu członkowskim, konsekwentnie opowiedziała się za działaniami zbrojnymi wówczas podejmowanymi przez USA po atakach al-Ka’idy.

Polska zgodnie z art. 5 *Traktatu Waszyngtońskiego* przyjęła postawę sojusznika, chociaż inne państwa NATO, w tym Niemcy i Francja, zajęły odmienne stanowisko, a cała operacja wymierzona w reżim Saddama Husajna wzbudzała kontrowersje co do prawnego usankcjonowania tych działań. Niemniej polski rząd wówczas uznał, że lojalność wobec największego sojusznika NATO ważna jest ponad wszelkie rozważania i wątpliwości prawne.

W efekcie wieloletniej obecności polskich żołnierzy w Iraku i w Afganistanie wzrosło znaczenie Polski w samym NATO. Wynikało to

---

<sup>27</sup> P.A. KUPIDURA: *Doświadczenia z eksploatacji techniki wojskowej w PKW Afganistan*. W: *Wojsko Polskie w Afganistanie. Doświadczenia i perspektywy*. Red. P. PRZEŹDZIECKI. Warszawa 2012, s. 84.

z samego udziału w tych operacjach, wzrostu doświadczenia bojowego i działań u boku jednych z najważniejszych państw NATO – USA i Wielkiej Brytanii. W ocenie gen. bryg. Mieczysława Gocula (wywiad z 2014 roku), Polska ma obecnie silną pozycję w NATO, znakomicie wypada w ocenie realizowanych planów i ma dobrze wyedukowane i wyszkolone kadry, potrafiące komunikować się z sojusznikami. Ponadto sprostała najtrudniejszemu dotychczas wyzwaniu w okresie członkostwa w NATO, czyli udziałowi w misji irackiej i wzięciu odpowiedzialności za powierzona strefę<sup>28</sup>.

Nie brakuje przy tym opinii krytycznych co do politycznych zysków udziału Polski w misji w Iraku i w Afganistanie. Wątpliwościom poddawana jest teza o wzroście pozycji Polski jako europejskiego sojusznika USA. Polska nie została z tego tytułu odbiorcą przywilejów politycznych czy ekonomicznych<sup>29</sup>. Stąd wnioski, że nasz udział u boku USA, szczególnie w misji w Iraku, nie przyniósł nam wymiernych korzyści.

O ile udział Polski w misjach na Bliskim Wschodzie pod egidą ONZ nie wpłynął znacznie na zmianę odbioru Polski na świecie, to zdecydowanie misja w Iraku i w Afganistanie miała swój wpływ na recepcję Polski w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i na arenie międzynarodowej. Jeszcze w 2009 roku zwiększenie generalskich stanowisk dla Polski uzasadniano długotrwałym i konsekwentnym udziałem naszych wojsk w Iraku i w Afganistanie<sup>30</sup>. Obecnie przy zachowaniu odpowiednich proporcji, z dobrze wyposażoną i doświadczoną w bojach armią, staliśmy się jednym z ważniejszych państw całego Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Bez wątpienia udział polskiego wojska w misjach w Iraku i w Afganistanie wpisywał się w realizację celów strategicznych w polskiej polityce zagranicznej. Wśród nich należy wymienić podtrzymywanie bliskich związków sojuszniczych ze Stanami Zjednoczonymi, czego udział w tych dwóch misjach był dowodem oraz okazją do pokazania swojej lojalności i partnerstwa. Szczególnie odnosi się do misji w Iraku, która przecież nie miała mandatu NATO i udział w niej u boku wojsk USA był wyrazem polskiej solidarności. Ponadto Polska pokazała, że jej czynne działania wykraczają poza obszar tradycyjnego oddziaływania geopolitycznego<sup>31</sup>.

Udział w misjach irackiej i afgańskiej miał również stanowić polski wkład w walkę z międzynarodowym terroryzmem muzułmańskim. Już w latach 90. XX wieku radykalne ruchy muzułmańskie wysunęły się na prowadzenie wśród największych zagrożeń dla państw Zachodu. Aktywność fundamentalistów muzułmańskich znacznie wtedy wzrosła w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej, m.in. w nowo powstałych republikach po rozpadzie ZSRR.

<sup>28</sup> E. ŻEMŁA, M. CHILCZUK: *General Gocul: mamy silną pozycję w NATO*. „Polska-zbrojna.pl”, 17.03.2014, [www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11850?t=General-Gocul-mamy-silna-pozycje-w-NATO](http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11850?t=General-Gocul-mamy-silna-pozycje-w-NATO). Dostęp: 13.09.2014.

<sup>29</sup> Zob.: K. HOŁDAK, A. KONARZEWSKA: *Afganistan, Irak, Czad – co mamy z misji? Bilans zysków i strat. Perspektywy*. „Bezpieczeństwo Narodowe”, t I-II, 2008, nr 7-8, s. 107.

<sup>30</sup> *Rośnie pozycja Polski w NATO*. „Rzeczpospolita”, 11.06.2009.

<sup>31</sup> T. OTŁOWSKI: *Polska a Irak*. „Biuletyn - Opinie Fundacji Amicus Europae”, Warszawa, grudzień 2007, s. 5, [www.fae.pl/polskaairak.pdf](http://www.fae.pl/polskaairak.pdf). Dostęp: 13.09.2014.

Jednak „centrum” muzułmańskich fanatyków religijnych stał się Afganistan, w którym talibowie przejęli niemal pełnię władzy i zaczęli przysparzać na swoim terytorium różne organizacje muzułmańskich terrorystów, w tym al-Ka'idę. Po atakach tej organizacji na World Trade Center i Pentagon w 2001 roku, międzynarodowy terrorizm muzułmański stał się pierwszoplanowym wrogiem świata Zachodu, w tym całego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polska, uczestnicząc w misjach na Bliskim Wschodzie i Azji Środkowej, czynnie przystąpiła w ten sposób do walki z tym zjawiskiem. Celem tego było ograniczenie i likwidacja największych ognisk aktywności terrorystów przy jednoczesnym założeniu, że zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest realizacja tych działań z dala od kontynentu europejskiego.

Wówczas przeciwnicy angażowania się Polski, m.in. w celu walki z międzynarodowym terroryzmem muzułmańskim, argumentowali, że następstwa będą zupełnie odwrotne, tzn. dojdzie do jeszcze większej aktywizacji terrorystów, a Polska przy tym stanie się jednym z potencjalnych celów ataku z ich strony. Wprawdzie do ataku na nasze państwo nie doszło, tak jak to miało miejsce choćby w Hiszpanii w 2004 roku i w Wielkiej Brytanii w 2005 roku, lecz „problem” międzynarodowego terroryzmu muzułmańskiego nie został ani ograniczony, ani tym bardziej rozwiązany. Ostatnie wydarzenia z Syrii i Iraku, w tym powstanie samozwańczego kalifatu na terytorium tych dwóch państw, pokazały, że przeciwnicy interwencji militarnej na rzecz walki z terroryzmem muzułmańskim niekoniecznie byli dalecy od prawdy.

Wzmocnienie działań na rzecz budowania obszarów stabilności wiązało się z tworzeniem fundamentów pod instytucje demokratyczne w Iraku czy w Afganistanie, tak aby w przyszłości państwa te były w stanie samodzielnie przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom, w tym terroryzmowi ze strony fundamentalistów muzułmańskich. Hasło szerzenia demokracji i działań na rzecz poszanowania praw człowieka było jednym z naczelných obok zwalczania terroryzmu. Znalazło ono tak samo wielu zwolenników oraz przeciwników. Zwolennicy wskazywali na aspekt moralny misji, zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie, w ramach którego celem było obalenie reżimu Saddama Husajna i rządów talibów, w obu przypadkach ciemniących swoich obywateli. W ówczesnym czasie polskie władze często podnosiły tę kwestię i wskazywały na potrzebę budowania nowego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej<sup>32</sup>.

### ***Ocena ekonomiczna***

Na bilans ekonomiczny udziału wojska polskiego w misjach na Bliskim Wschodzie i Azji Środkowej składają się korzyści ekonomiczne i koszty, jakie poniosło państwo polskie w związku z obecnością naszego personelu wojskowego poza granicami Polski.

W przypadku naszej obecności wojskowej w Iraku jednym z argumentów, który dość często pojawiał się w dyskursie politycznym w Polsce, były rzekome korzyści gospodarcze wiążące się z bogatym w ropę naftową Irakiem.

<sup>32</sup> Zob.: *Ibidem*.

Rzeczywistość okazała się jednak odmienna od wstępnie zakładanych planów. W 2003 roku około 1600 polskich firm było zainteresowanych inwestycjami w Iraku, w tym polski koncern zbrojeniowy Bumar. Wielkim rozczarowaniem skończył się przetarg na wyposażenie armii irackiej, który Bumar przegrał. Wówczas oskarżenia skierowano pod adresem polskiego rządu, krytykowanego za nieudolność i brak efektywnego wsparcia dla firm startujących w przetargach w Iraku. W rzeczywistości porażki firm polskich były rezultatem słabej konkurencji wobec podmiotów, które miały znacznie większe doświadczenie w regionie<sup>33</sup>.

W drugiej połowie 2004 roku udało się Bumarowi zawrzeć intratne kontrakty na dostawę broni i amunicji o wartości 51 mln USD oraz na 236 mln USD na dostawę helikopterów *Sokół*, 100 ambulansów na podwoziu *Honkera*, sprzętu i broni wraz z amunicją<sup>34</sup>. W 2005 roku Bumar zawarł jeszcze dwa kontrakty – na transportery opancerzone *Dzik 3* i transportery *BTR 80*. Łączna ich wartość wyniosła 150 mln USD<sup>35</sup>.

W kolejnych latach ocena polskich korzyści gospodarczych w Iraku była jeszcze gorsza. O ile w 2005 roku polski eksport do Iraku wyniósł ok. 93,7 mln USD, to w 2006 roku spadł do 73,5 mln USD<sup>36</sup>. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w dużej niestabilności wewnątrz Iraku i permanentnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, które ograniczały aktywność polskich przedsiębiorców.

Wzrost polskiego eksportu zaczął się zwiększać dopiero w następnych latach i w 2013 roku osiągnął najwyższy dotąd poziom rzędu 137 mln USD<sup>37</sup>. Nie zmienia to faktu, że nie spełniły się wizje gospodarczego „podboju” Iraku przez firmy polskie. Szczególnie dotkliwe dla Polski było rozdanie pierwszych koncesji na eksploatację irackiej ropy naftowej w 2008 roku, które odbyło się bez udziału polskich koncernów paliwowych. PKN Orlen nie przystąpił wówczas do przetargu.

W przypadku misji w Afganistanie nie upatrywano większych korzyści ekonomicznych z tytułu naszego zaangażowania w tym państwie. Zainteresowanie polskich firm rynkiem afgańskim jest marginalne i, ze względu na specyfikę gospodarczą tego państwa, brak zasobów surowcowych i ogromny stopień zubożenia, trudno przewidywać jakikolwiek wzrost polsko-afgańskich kontaktów gospodarczych<sup>38</sup>.

Polska jako czynny uczestnik misji wojskowych ponosiła z tego tytułu koszty, które dość często stawały się przedmiotem debat politycznych

<sup>33</sup> Ł. KULESA: *Zaangażowanie Polski w stabilizację Iraku*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2005, s. 178.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Zob. szerzej: *Bumar podpisał dwa nowe kontrakty na dostawę sprzętu do Iraku*. „Puls Biznesu”, [www.pb.pl/1402579,27270,bumar-podpisał-dwa-nowe-kontrakty-na-dostawe-sprzetu-do-iraku](http://www.pb.pl/1402579,27270,bumar-podpisał-dwa-nowe-kontrakty-na-dostawe-sprzetu-do-iraku). Dostęp: 13.09.2014.

<sup>36</sup> K. HÓLDAK, A. KONARZEWSKA: *op. cit.*, s. 108.

<sup>37</sup> MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH, [www.iraq.msz.gov.pl/pl/wspolpraca\\_dwustronna/wspolpraca\\_gospodarcza/?printMode=true](http://www.iraq.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_gospodarcza/?printMode=true). Dostęp: 28.09.2014.

<sup>38</sup> MINISTERSTWO GOSPODARKI, [www.mg.gov.pl/node/15895](http://www.mg.gov.pl/node/15895). Dostęp: 28.09.2014.

i społecznych w naszym państwie. Według oficjalnych danych Ministerstwa Obrony Narodowej koszt obecności w Iraku w latach 2003-2008 poniesiony przez państwo polskie wyniósł ok 1 mld PLN, aczkolwiek, jak twierdzą eksperci, przy tego typu długotrwałych i skomplikowanych operacjach, nie sposób dokładnie policzyć wszystkich kosztów. Dodatkowo przywołuje się argument, który ma za zadanie tonować krytyków misji i kosztów, jakie Polska poniosła, iż wydatki na całą misję byłyby dużo wyższe, gdyby nie to, że koszty przerzutu i utrzymania polskiego sprzętu na miejscu pokryły Stany Zjednoczone<sup>39</sup>.

Według raportu Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych misja w Afganistanie dotychczas (stan na luty 2014) kosztowała Polskę prawie 6 mld PLN. Na koszty składają się: wynagrodzenia zagraniczne dla żołnierzy i pracowników, wynagrodzenia osobowe pracowników, zakup materiałów i usług na rynku lokalnym, tzw. pozostałe nakłady finansowe, projekty pomocowe finansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, koszty zabezpieczenia logistycznego, szkolenie wojsk, w tym ćwiczenia certyfikujące i szkolenia specjalistyczne, wydatki na plan modernizacji technicznej Polskich Sił Zbrojnych, zakupy środków materiałowych, koszty transportu lotniczego, straty i szkody finansowe oraz odszkodowania wypłacone przez Ministerstwo Obrony Narodowej<sup>40</sup>. Podobnie jak w przypadku misji irackiej, koszty transportu naszego sprzętu i żołnierzy pokrywają Stany Zjednoczone.

W porównaniu do kosztów misji irackiej i przede wszystkim afgańskiej, koszty, jakie Polska ponosiła uczestnicząc w misjach pod egidą ONZ – UNIFIL i UNDOF, były wręcz niewielkie. Przeciętnie roczny koszt utrzymania każdej z tych misji szacowano na ok. 150 tys. PLN. Dopiero pod koniec misji UNIFIL, w 2007 i 2008 roku, wydatki wyniosły kolejno 19, 7 i 35,7 mln PLN<sup>41</sup>.

### ***Ocena aspektów społecznych***

Każda obecność sił zbrojnych poza granicami państwa, a szczególnie już w takich przypadkach, jak czynny udział w wojnie w Iraku i Afganistanie, ma swój społeczny wymiar.

Wymiar ten można ujmować w społecznej recepcji naszego udziału w misjach, jak i odbiorze tej sytuacji przez samych żołnierzy uczestniczących w operacjach. Dotyczy to także wszelkich konsekwencji społecznych udziału żołnierzy polskich w misjach zagranicą, które pojawiły się wraz z ich powrotem.

Już na przykładzie Iraku, kiedy odnotowano pierwsze ofiary śmiertelne wśród żołnierzy naszego kontyngentu i osób cywilnych (dziennikarzy), poparcie dla udziału Polski w misji irackiej spadło diametralnie. Jeszcze w lipcu 2003 roku 55% ankietowanych nie popierało naszego udziału militarnego w Iraku (przy 36% popierających, pozostali nie ustosunkowali się), natomiast

<sup>39</sup> *Ile kosztowała misja w Iraku?*. Wiadomości24.pl, [www.wiadomosci24.pl/artykul/ile\\_kosztowala\\_polska\\_misja\\_w\\_iraku\\_78852.html](http://www.wiadomosci24.pl/artykul/ile_kosztowala_polska_misja_w_iraku_78852.html). Dostęp: 28.09.2014.

<sup>40</sup> *Afganistan w złotówkach*. „Polska zbrojna”, [www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11587?t=Afganistan-w-zlotowkach](http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11587?t=Afganistan-w-zlotowkach). Dostęp: 29.09.2014.

<sup>41</sup> *Koszty polskich misji zagranicznych 2002-2008*, [www.altair.com.pl/news/view?news\\_id=1625](http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=1625). Dostęp: 29.09.2014.

w maju 2004 roku brak poparcia wykazywało już 74% ankietowanych, a tylko 22% pozytywnie opowiadało się za naszą obecnością w tym państwie. Podobne odzwierciedlenie miała ankieta dotycząca zagrożenia atakiem terrorystycznym w Polsce w związku z zaangażowaniem wojska polskiego w Iraku. Podobnie jak w przypadku pierwszej ankiety, w czerwcu 2003 roku 53% ankietowanych zgadzało się z tym, że Polska w ten sposób jest narażona na atak terrorystyczny, 39% nie podzielało tych obaw. Zaś już w maju 2004 roku 86% ankietowanych wyrażało obawy co do ataku terrorystycznego w Polsce, a tylko 10% zdecydowanie nie podzielało tego zdania<sup>42</sup>.

W 2007 roku brak poparcia w stosunku do udziału polskich żołnierzy w misji Iraku utrzymywał się na wysokim poziomie i wynosił 77%<sup>43</sup>.

W odniesieniu do misji w Afganistanie w 2007 roku 77% respondentów nie popierało udziału naszych wojsk w tej operacji. Zaś w 2011 roku 69% ankietowanych opowiedziało się przeciwko polskiej obecności w Afganistanie<sup>44</sup>.

Inaczej kształtowało się poparcie dla udziału polskich żołnierzy w misji afgańskiej w badaniu przeprowadzonym wśród żołnierzy zawodowych w latach 2007-2011. Jesienią 2007 roku tylko 39% ankietowanych żołnierzy popierało misję, zaś wiosną 2009 roku aż 54%, co było najwyższym wynikiem na przestrzeni tego czasu. Za to jesienią 2011 roku poparcie dla misji nieznacznie spadło (do 49%)<sup>45</sup>.

Wymiar społeczny bilansu obejmuje również sytuację rodzinną i zdrowotną żołnierzy, którzy powrócili z misji. Na przykładzie misji w Afganistanie i badań przeprowadzonych przez Michała Iwanka ankietowani żołnierze w 74% wskazywali na pozytywne relacje rodzinne po swoim powrocie, 23% wskazało na raczej pozytywne. Podobnie wypadło badanie w ankiecie poświęconej występowaniu jakichkolwiek problemów z przystosowaniem się żołnierzy do życia w rodzinie i służby w macierzystej jednostce. Skumulowane dwie odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie” dawały w sumie w odniesieniu do rodziny 85% i do jednostki wojskowej 73%<sup>46</sup>.

Teoretycznie ukazywałyoby to bardzo dobry obraz readaptacji żołnierzy po powrocie z misji do Polski. W rzeczywistości jednak do dnia dzisiejszego pozostaje wiele wątpliwości w tej kwestii. Z raportów dziennikarzy, którzy wielokrotnie podejmowali się tematu losów żołnierzy polskich po powrocie z misji wynika, że z problemami emocjonalnymi borykał się co trzeci żołnierz.

<sup>42</sup> *Spadek poparcia dla obecności polskich żołnierzy w Iraku*. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2004, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_086\\_04.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_086_04.PDF). Dostęp: 13.09.2014.

<sup>43</sup> *Większość Polaków nie popiera misji polskich w Iraku i w Afganistanie*. WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Wiekszosc-Polakow-nie-popiera-misji-polskich-w-Iraku-i-w-Afganistanie,wid,8719365,wiadomosc.html?ticaid=11389c&ticsrn=3](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Wiekszosc-Polakow-nie-popiera-misji-polskich-w-Iraku-i-w-Afganistanie,wid,8719365,wiadomosc.html?ticaid=11389c&ticsrn=3). Dostęp: 29.09.2014.

<sup>44</sup> *OBOP: tylko 17 proc. Polaków popiera misję w Afganistanie*. [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/477987,OBOP-tylko-17proc-Polakow-popiera-misje-w-Afganistanie](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/477987,OBOP-tylko-17proc-Polakow-popiera-misje-w-Afganistanie). Dostęp: 29.09.2014.

<sup>45</sup> A. ORZYŁOWSKA: *Społeczne aspekty udziału polskich żołnierzy w misji wojskowej w Afganistanie*. W: *Wojsko Polskie w Afganistanie...*, s. 95.

<sup>46</sup> M. IWANEK: *Readaptacja żołnierzy powracających z misji wojskowych poza granicami państwa*. Cyt. za: *Ibidem*, s. 93-94.



Ponadto sami żołnierze narzekali na ograniczone możliwości awansu, powrót do monotonii służby i wojskową biurokrację<sup>47</sup>. Bez wątpienia faktem jest, że żołnierzy polskich po powrocie z Iraku czy Afganistanu dotyka problem zespołu stresu pourazowego – PTSD (*Posttraumatic stress disorder*) i wcześniejsze bagatelizowanie tego problemu przez resort wojskowy uległo już zmianie. Pod koniec 2013 roku na mocy decyzji ministra obrony narodowej wprowadzono profilaktyczny program zdrowotny o nazwie *Program pomocy i edukacji w zespołach zaburzeń stresu pourazowego w ujęciu psychologiczno-psychiatrycznym*. Program został wdrożony w 2014 roku, jego zakończenie przewiduje się w roku 2015. Koszt programu wynosi 1mln 440 tys. PLN<sup>48</sup>.

## Podsumowanie

W XXI wieku, ze względu na nasze zaangażowanie w Iraku i w Afganistanie, Polska stała się jednym z aktywniejszych państw zbrojnie zaangażowanych, która wraz z sojusznikami podjęła się działań na rzecz zwalczania terroryzmu międzynarodowego i tworzenia obszarów stabilności. Stanowiło to dużą zmianę jakościową, bowiem dotychczas żołnierze polscy brali udział w misjach pokojowych pod egidą ONZ, których znaczenie i wymiar był o wiele mniejszy.

Zarówno w przypadku misji w Iraku, jak i w Afganistanie, nasz udział był przedmiotem długotrwałych dysput polityczno-społecznych, w których często podważano zasadność naszej obecności na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej. Można zgodzić się, że „zwykłe” argumenty obywateli, traktujące o wysokich kosztach, jakie musiało ponieść nasze państwo; żołnierzach, którzy oddali życie w nie do końca oczywistej sprawie, miały duży oddźwięk społeczny i w pewnym stopniu wywierały presję na kolejnych rządach Polski. Niemniej jednak obrona udziału Polski w misjach na tamtym obszarze, pomimo dylematów co do politycznych ich rezultatów, kosztów, strat wśród żołnierzy i, w przypadku Iraku, braku zakładanych na wyrost korzyści ekonomicznych, jest możliwa. Z perspektywy, kiedy rozpoczęły się działania militarne w Afganistanie i w Iraku, Polska była zaledwie kilkuletnim członkiem NATO, który dopiero zaczął budować swoją pozycję w strukturach Sojuszu i stał on przed gruntowną modernizacją swojej armii. Udział w tych misjach poza wspomnianą już solidarnością sojuszniczą w stosunku do USA, wzmocnił znaczenie i podniósł pozycję Polski w NATO, jak i w Europie. W związku z udziałem Polski w tych misjach weryfikacji uległy: gotowość bojowa żołnierzy na polu walki, jakość i niedociągnięcia w sprzęcie, umiejętności operacyjne, współpraca i komunikacja z sojusznikami, współpraca cywilno-wojskowa. Z tego punktu widzenia obydwie misje odniosły sukces.

---

<sup>47</sup> *Dramat polskich żołnierzy po misji w Afganistanie*. WP.pl, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,8131,title,Dramat-polskich-zolnierzy-po-misji-w-Afganistanie,wid,16020311,wiadomosc.html?ticaid=11389d&\\_tictsn=5](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,8131,title,Dramat-polskich-zolnierzy-po-misji-w-Afganistanie,wid,16020311,wiadomosc.html?ticaid=11389d&_tictsn=5). Dostęp: 29.09.2014.

<sup>48</sup> Dz. U. MON, 27 grudnia 2013 roku, decyzja nr 434/MON.

Niemniej jednak, dokonując próby całościowego bilansu udziału wojska polskiego w misjach na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej, ze szczególnym uwzględnieniem misji w Iraku i w Afganistanie, trudno wskazać jednoznaczną i kompleksową ocenę. Misje te miały złożony charakter i na różnych etapach towarzyszyły im niejednakowe cele oraz motywacje. Zdecydowanie nie należy ich sprowadzać tylko do wymiaru wojskowego, który w tekście został celowo wyeksponowany. Z tego powodu mogą być one analizowane pod kątem różnych aspektów. Powoduje to, że rezultaty oceny mogą być dość relatywne i często zależą od tego, który aspekt poddano głębszej analizie.

Grzegorz Balawajder

## Wpływ członkostwa w Strefie Schengen na bezpieczeństwo Polski w wymiarze narodowym i ponadnarodowym

### Pojęcie i wymiary bezpieczeństwa

Kategoria bezpieczeństwa, odnosząc się do funkcji wewnętrznej i zewnętrznej państwa, wskazuje na swoją wieloznaczność i wieloaspektowość, co niewątpliwie utrudnia możliwość jednoznacznego zdefiniowania. Tym bardziej, że pojęcie to ewoluje w czasie i współcześnie, biorąc pod uwagę uwarunkowania przełomu XX i XXI wieku, szczególną uwagę należy zwrócić na niemającą wcześniej precedensu internacjonalizację życia narodów i państw, której konsekwencją stała się wzrastająca współzależność we wszystkich dziedzinach funkcjonujących współcześnie państw<sup>1</sup>.

W literaturze bezpieczeństwo często definiuje się jako proces tworzenia takich warunków, które zapewniałyby państwu jego istnienie, suwerenność, integralność terytorialną, nieingerencję w sprawy wewnętrzne<sup>2</sup>. Taka definicja ściśle nawiązuje do pojęcia bezpieczeństwa w ujęciu etymologicznym i w tym względzie wywodzi się od łacińskiego *securitas*, co w czasach rzymskich oznaczało polityczną stabilność<sup>3</sup>. Definicja ta związana była początkowo z funkcjonowaniem państwa w wymiarze wewnętrznym, jednak po pewnym czasie (w związku z pojawiającymi się zagrożeniami zewnętrznymi) zaczęto ją odnosić również do sfery przemocy zewnętrznej.

Definicje bezpieczeństwa można również odnieść do wymiaru leksykalnego. W tym względzie pojęcie bezpieczeństwa definiuje się jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”<sup>4</sup>. Należy w tym miejscu zauważyć, że definicje leksykalne akcentują przede wszystkim ogólnospołeczne rozumienie bezpieczeństwa, bez uwzględniania politycznego wymiaru funkcjonowania państwa, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Kategoria bezpieczeństwa zajmuje istotne miejsce w nauce o stosunkach międzynarodowych. W tym względzie pojęcie „bezpieczeństwo międzynarodowe” staje się częścią szerszego pojęcia „bezpieczeństwo”, które odnosi się do określonego stanu podmiotu, (na przykład państwa), w którym nie

---

<sup>1</sup> S.M. GROCHALSKI: *Bezpieczeństwo i wspólna polityka zagraniczna w pierwotnych źródłach prawa wspólnotowego – unijnego*. W: *Kategoria bezpieczeństwa w prawnym wymiarze Unii Europejskiej*. Red. S.M. GROCHALSKI. Dąbrowa Górnicza 2013, s. 102.

<sup>2</sup> E. STADTMULLER: *Pokój i bezpieczeństwo*. W: *Problemy polityczne współczesnego świata*. Red. Z. CESARZ, E. STADTMULLER. Wrocław 1996, s. 49.

<sup>3</sup> Z. PIETRAŚ: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. W: *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Red. Z. PIETRAŚ. Lublin 2007, s. 323.

<sup>4</sup> *Słownik Języka Polskiego*. Red. nauk. M. SZYMCAK. Warszawa 1992, s. 147.

czuje się on zagrożony lub może się skutecznie przed tymi zagrożeniami bronić<sup>5</sup>. Stąd, jak podaje Ryszard Zięba, do zasadniczych potrzeb bezpieczeństwa danych podmiotów (a więc także państw) należy zaliczyć: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, posiadanie i pewność rozwoju<sup>6</sup>. Powyższe potrzeby państwo może „zaspokoić” zarówno poprzez działania wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W przypadku tych pierwszych działań można mówić o sferze bezpieczeństwa narodowego, drugich o sferze bezpieczeństwa międzynarodowego.

Należy zatem stwierdzić, że w nauce o stosunkach międzynarodowych ugruntował się istotny podział na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, pomiędzy którymi zachodzi współcześnie ścisła korelacja. Jak podaje Marek Pietraś, w warunkach pogłębiania się współzależności międzynarodowych i procesów globalizacji, bezpieczeństwo narodowe nieuchronnie staje się bezpieczeństwem międzynarodowym<sup>7</sup>.

Bezpieczeństwo narodowe może być definiowane jako zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniem zewnętrznym<sup>8</sup>. Zatem pojęcie bezpieczeństwa narodowego dotyczy problemu niebezpieczeństwa zewnętrznego i ochrony przed skutkami tych zagrożeń. Państwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego formułują i realizują narodową politykę bezpieczeństwa, która uwzględnia uwarunkowania środowiska międzynarodowego, dotyczące ochrony państwa i jego obywateli przed zagrożeniami zewnętrznymi. Według Józefa Kukulki do głównych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa narodowego państwa należą:

- przetrwanie, rozumiane jako suwerenne funkcjonowanie państwa i narodu w różnych aspektach;
- integralność terytorialna;
- niezależność polityczna i swoboda działania międzynarodowego;
- jakość życia, rozumiana jako samodzielny wybór ustroju społeczno-politycznego i systemu gospodarczego, jak również kształtowania własnej przyszłości w oparciu o tradycję, kulturę i inne wartości narodowe<sup>9</sup>.

Najważniejszą potrzebą jest przetrwanie, rozumiane jako trwałe funkcjonowanie państwa i narodu. Zapewnieniu realizacji tej potrzeby podporządkowane są pozostałe wartości.

Bezpieczeństwo międzynarodowe dotyczy z kolei powiązania bezpieczeństwa państwa, jak również innych uczestników stosunków międzynarodowych, z organizacją i funkcjonowaniem środowiska

<sup>5</sup> E. CZIOMER, L.W. ZYBLIKIEWICZ: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Warszawa – Kraków 2000, s. 135.

<sup>6</sup> Szerzej: R. ZIĘBA: *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*. W: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.* Red. D.B. BOBROW, E. HALIŻAK, R. ZIĘBA. Warszawa 1997, s. 3-25.

<sup>7</sup> Z. PIETRAŚ: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, op. cit., s. 324.

<sup>8</sup> Takie ujęcie występuje przede wszystkim w nauce amerykańskiej. Szerzej: M. BERKOVITZ, P. BOCK: *National Security*. W: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, t. 11. D. SILS (ed.). New York 1968.

<sup>9</sup> J. KUKULKA: *Bezpieczeństwo a współpraca europejska. Współzależności i sprzeczności*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 7/1982, s. 34-35.

międzynarodowego. W tym kontekście narodowe interesy wyrażane przez politykę bezpieczeństwa stanowią część systemu międzynarodowego, szczególnie w odniesieniu do jego struktury instytucjonalnej. Bezpieczeństwo międzynarodowe nie stanowi typowej sumy bezpieczeństwa poszczególnych państw lub innych uczestników stosunków międzynarodowych. Jest to pewna nowa jakość, o istocie której decyduje przede wszystkim sposób zorganizowania środowiska międzynarodowego i jego instytucji, służący zapewnieniu wszystkim państwom funkcjonowania bez poczucia zewnętrznego zagrożenia, jak również realizacji przez nie istotnych potrzeb i wartości, takich jak suwerenność, tożsamość czy rozwój. W literaturze można spotkać się ze stwierdzeniem, że bezpieczeństwo międzynarodowe wynika ze zbiorowej interpretacji tego, co tworzy zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego<sup>10</sup>. Istotą bezpieczeństwa międzynarodowego jest zapewnienie przetrwania i pokojowego współistnienia zarówno każdemu państwu narodowemu, jak również grupie państw, a także całemu systemowi międzynarodowemu. W jego ramach dochodzi do wykształcenia więzi między poszczególnymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, a instytucjami międzynarodowymi, których główną funkcją jest zapewnienie pokoju i wyeliminowanie różnych zagrożeń.

W warunkach postępującej globalizacji pojawia się konieczność zmiany tradycyjnego pojmowania bezpieczeństwa międzynarodowego na rzecz światowego, zbiorowego bezpieczeństwa. To z kolei oznacza, że współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe nie może odnosić się wyłącznie do sfery militarnej, ale również musi obejmować inne wymiary bezpieczeństwa: polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne czy ideologiczne<sup>11</sup>.

Należy również podkreślić, że procesy globalizacji wywierają wpływ na ewolucję zagrożeń bezpieczeństwa. Jej istotą jest wzrost znaczenia zagrożeń niewojskowych, które stają się coraz trudniejsze do identyfikacji, lokalizacji i ewaluacji. Jak podkreśla M. Pietraś, chodzi tutaj o zagrożenia, które nie są identyfikowane ze zjawiskiem wroga, natomiast kreowane są przez infrastrukturę procesów globalizacji, taką jak Internet, obieg kapitału, większa przepuszczalność granic czy pogłębianie się dysproporcji rozwojowych<sup>12</sup>. Tym samym tracą na znaczeniu tradycyjne zagrożenia w postaci wojen między państwami.

Stąd też do głównych obserwowanych współcześnie zjawisk oraz procesów tworzących zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w warunkach procesów globalizacji należy zaliczyć:

- 1) proliferację broni masowego rażenia, przede wszystkim na tle wzrostu dostępu do technologii produkcji tego typu broni, zwłaszcza broni jądrowej;

<sup>10</sup> Z. PIETRAŚ: *op. cit.*, s. 325.

<sup>11</sup> Szerzej: R. ZIĘBA: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*. Warszawa 2004, s. 30-32.

<sup>12</sup> Z. PIETRAŚ: *op. cit.*, s. 327.

- 2) wzrost działalności transnarodowych grup przestępczych, karteli narkotykowych, grup terrorystycznych, co związane jest z intensyfikacją transnarodowych zagrożeń bezpieczeństwa;
- 3) groźbę kryzysu i załamania się światowego systemu finansowego;
- 4) powiększanie się „strefy biedy”, co może generować konflikty zarówno w obrębie samych państw, jak również w środowisku międzynarodowym;
- 5) dysproporcje w przepływie wartości kulturowych, przewaga w tym względzie transferu kultury państw bogatych do państw biednych, co może tworzyć zagrożenie dla tożsamości mieszkańców tej drugiej grupy krajów;
- 6) zmiany w środowisku naturalnym związane z „efektem cieplarnianym”, zanikiem warstwy ozonowej czy ginięcie gatunków<sup>13</sup>.

Współczesne bezpieczeństwo państwa, rozpatrywane zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym, jest w dużej mierze determinowane przez regionalizm w stosunkach międzynarodowych. Współczesne procesy regionalizacji przejawiają się przede wszystkim na płaszczyźnie ekonomicznej i politycznej, przy czym obie te sfery są ze sobą najczęściej związane i funkcjonują na zasadzie sprzężeń zwrotnych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że współpraca polityczna państw regionu dotyczy przede wszystkim problematyki pokoju i bezpieczeństwa, jednak współcześnie przedmiotem współpracy są również kwestie związane z ochroną praw człowieka, rozwojem kultury, edukacji itp.<sup>14</sup>. Stąd można wnioskować, że istotną płaszczyzną procesów regionalizacji jest sfera bezpieczeństwa. Wynika to z faktu, że rozwój współpracy regionalnej państw to przede wszystkim rezultat poszukiwania najlepszych form realizacji ich interesów w środowisku międzynarodowym. Współcześnie trudno znaleźć państwa, które zapewniałyby sobie stan bezpieczeństwa poprzez unilateralizm, oparty na założeniu samowystarczalności czy samoobrony w przypadku agresji. Wyraźnie widać przewagę metod multilateralnych, takich jak przynależność do sojuszu, udział w systemie bezpieczeństwa zbiorowego czy kooperatywnego, czy też zaangażowanie się we współpracę międzynarodową<sup>15</sup>. Zatem państwa, chcąc zapewnić sobie bezpieczeństwo, poszukują sojuszników, w pierwszej kolejności wśród państw najbliższego sąsiedztwa, z którymi łączą je więzy wynikające z bliskości geograficznej, współpracy politycznej, gospodarczej czy kulturowej. W oparciu o te powiązania tworzy się często regionalne kompleksy bezpieczeństwa, czyli grupy państw powiązanych tak wysokim poziomem współzależności w zakresie bezpieczeństwa, że ich bezpieczeństwo narodowe nie

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 327-328.

<sup>14</sup> M. SIRECKA-WOŁODKO: *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*. W: *Współczesne stosunki międzynarodowe*. Red. T. ŁOŚ-NOWAK. Wrocław 2008, s. 328.

<sup>15</sup> I. PAWLIKOWSKA: *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Red. R. ZIĘBA. Toruń 2004, s. 63-66.

może być zapewnione bez uwzględnienia potrzeb w zakresie bezpieczeństwa pozostałych państw<sup>16</sup>.

W warunkach postępującej wspólnie globalizacji i regionalizacji istotnym czynnikiem gwarantującym bezpieczeństwo państw wydaje się regionalna współpraca gospodarcza. Korzyści, jakie odnosi państwo ze współpracy gospodarczej w regionie, dotyczą nie tylko takich kwestii, jak rozszerzenie rynków zbytu, pozyskanie nowych zasobów kapitałowych stymulujących inwestycje czy badania rozwojowe, czy wreszcie wzrost pozycji i siły w gospodarce światowej, ale również dotyczą kształtowania się sfery bezpieczeństwa państwa. I nie chodzi tutaj o wyrażające się we współpracy gospodarczej bezpieczeństwo ekonomiczne, ale bezpieczeństwo narodowe, którego w tym przypadku fundament stanowią korzyści współpracy gospodarczej. Zatem jeśli w danym regionie rozwija się współpraca gospodarcza i w jej konsekwencji postępuje integracja gospodarcza, to tworzone w ten sposób więzy międzypaństwowe w istotny sposób kształtują bezpieczeństwo narodowe poprzez rozwój powiązań składających się na bezpieczeństwo międzynarodowe. Bezpieczeństwo w obrębie całej struktury integracyjnej wpływa na bezpieczeństwo państw członkowskich.

Korzyści, jakie państwa w tym względzie odnoszą ze współpracy gospodarczej w regionie, zostały najwcześniej zauważone na kontynencie europejskim, po II wojnie światowej w momencie, kiedy powstanie EWWiS i EWG zapoczątkowały proces integracji europejskiej. Unia Europejska stanowi współcześnie przykład bardzo wysokiego poziomu zaawansowania integracji regionalnej i instytucjonalizacji stosunków w regionie. W jej ramach nastąpił proces całkowitego zniesienia barier w przepływie towarów, kapitału, siły roboczej i usług, w konsekwencji czego rozpoczął się proces pełnej konsolidacji gospodarek państw tego regionu. Dokonał się on poprzez ujednolicenie przepisów prawa gospodarczego, wyznaczenie dziedzin prymatu prawa europejskiego nad prawem państwowym oraz prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej przez instytucje o charakterze ponadnarodowym. Unia Europejska zatem, jako organizacja o charakterze ponadnarodowym, implikuje w odniesieniu do swoich państw członkowskich taki wymiar bezpieczeństwa, który wskazuje na szczególny wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo ponadnarodowe.

Pomimo że Unia Europejska jest przede wszystkim organizacją współpracy gospodarczej, istotne dla jej funkcjonowania wydają się wszystkie te aspekty, które związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa w obszarze wyznaczonym jej granicami. Wspólnoty Europejskie, a w dalszej kolejności Unia Europejska, zetknęły się z tym wyzwaniem w momencie podpisania w 1992 roku Traktatu z Maastricht, który stanowił istotny etap integracji „w głąb”, poszerzając przedmiotowy jej zakres między innymi o politykę zagraniczną i bezpieczeństwa<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> E. HALIŻAK: *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych po zimnej wojnie*. „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 2, s. 295.

<sup>17</sup> S.M. GROCHALSKI: *Bezpieczeństwo i wspólna polityka zagraniczna*, op. cit., s. 104.

Kluczowym wyzwaniem dla gwarancji bezpieczeństwa państw w obszarze Unii Europejskiej jest percepcja tej kategorii w kontekście zapewnienia pełnego poszanowania i przestrzegania wartości, na których oparta jest integracja europejska. W europejskim systemie wartości, będącym integralną częścią cywilizacji europejskiej, znajdują się prawa człowieka przysługujące bezwarunkowo każdej jednostce ludzkiej. Spośród tych praw, na pierwszym miejscu wymienia się we wszystkich traktatach wolność, która znajduje swój wyraz w czterech podstawowych swobodach: przepływu osób, towarów, usług i kapitału<sup>18</sup>. Oznacza to, że proces integracji europejskiej z punktu widzenia obywatela państwa członkowskiego, jest postrzegany jako prawo do swobodnego podróżowania, podejmowania pracy, studiowania i zamieszkania w wybranym kraju Unii Europejskiej. Tę swobodę gwarantują zarówno traktaty unijne, jak również *Układ z Schengen*<sup>19</sup>.

### Układ z Schengen i jego konsekwencje dla dylematu bezpieczeństwa

Podpisany 14 czerwca 1985 roku Układ pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach znany jest w literaturze jako *Układ z Schengen* lub *Porozumienie Schengen* albo też jako *Schengen I*<sup>20</sup>.

Układ zapewnia obywatelom państw-sygnatariuszy prawie nieograniczone możliwości przemieszczania się po terytorium tych państw, jedynie na podstawie posiadanych dokumentów identyfikacyjnych. Układ znosi równocześnie obowiązek posiadania wiz dla obywateli tych państw, przyczyniając się tym samym do zaniku wewnętrznych granic Unii.

W warunkach zaniku granic wewnętrznych szczególnego znaczenia nabrały zewnętrzne granice Strefy Schengen, co miało swoje odzwierciedlenie przede wszystkim we wzmożonej kontroli granicznej, mającej na celu głównie zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa państw i ich obywateli w obszarze Unii Europejskiej. Członkostwo w Strefie Schengen obligowało sygnatariuszy Układu do wzięcia odpowiedzialności za kontrolowanie jej granicy zewnętrznej w imieniu innych państw tego obszaru. Oznacza to konieczność takiej współpracy państw członkowskich, która zapewnia utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa narodowego w warunkach zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i zobowiązuje państwa do stosowania przepisów

<sup>18</sup> G. BALAWAJDER, A. TRZCIELIŃSKA-POLUS: *Unia Europejska – organizacja współpracy gospodarczej*. W: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy – zasięg*. Red. T. ŁOŚ-NOWAK. Wrocław 2009, s. 313.

<sup>19</sup> G. BALAWAJDER: *Układ z Schengen a bezpieczeństwo w kontekście wewnętrznej i zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*. W: *Kategoria bezpieczeństwa w prawnym wymiarze Unii Europejskiej*. Red. S.M. GROCHALSKI, *op. cit.*, s. 49.

<sup>20</sup> Dz.U WE L 239 z 22.09.2000. Tekst polski: A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, E. SKRZYDŁO-TEFALSKA: *Dokumenty europejskie*, t. II. Lublin 1999; J. BARCZA, I. GĄSIOR: *Prawo Unii Europejskiej. Materiały do nauki prawa Unii Europejskiej. Prawo stanowione w Unii Europejskiej oraz Europejska Konwencja o Ochronie praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Warszawa 2005, s. 718-722.



regulujących zasady kontroli granicznej na lądzie, morzu i w powietrzu, wydawania wiz, współpracy policyjnej i ochrony danych osobowych.

Aktualnie strefa Schengen liczy 26 państw, z których 22 to państwa należące do Unii Europejskiej (Belgia – 1985, Francja – 1985, Holandia – 1985, Niemcy – 1985, Luksemburg – 1985, Hiszpania – 1991, Portugalia – 1991, Włochy – 1990, Austria – 1996, Grecja – 1992, Dania – 1996, Finlandia – 1996, Szwecja – 1996, Czechy – 2007/2008, Estonia – 2007/2008, Litwa – 2007/2008, Łotwa – 2007/2008, Malta – 2007/2008, Polska – 2007/2008, Słowacja – 2007/2008, Słowenia – 2007/2008, Węgry – 2007/2008) oraz 4 państwa o statusie państw stowarzyszonych (Islandia – 2001, Norwegia – 2001, Lichtenstein – 2011 i Szwajcaria – 2008). Styczność tych państw oznacza istnienie 35 granic wewnętrznych (każda granica uwzględnia styczność dwóch państw) i 20 granic zewnętrznych lądowych (w tej grupie są również granice dotyczące styczności państw Unii Europejskiej z Bułgarią i Rumunią, których członkostwo w Strefie Schengen przewidziano w późniejszym czasie). Istotne znaczenie w przypadku granic zewnętrznych posiada także granica morska państw Strefy Schengen, dotycząca grupy 17 państw posiadających pełny dostęp do morza.

Strefa Schengen przyczyniła się zatem do powstania dwóch istotnych wyzwań dla państw-sygnatariuszy, szczególnie w odniesieniu do państw Unii Europejskiej. Po pierwsze, zapewnienie obywatelom tych państw prawa do nieograniczonego przemieszczania się w obrębie Wspólnoty (Unii), przy równoczesnym zapewnieniu różnych aspektów bezpieczeństwa tego procesu; po drugie, wymusiła konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych.

Można w tym miejscu zadać pytanie, w jakim stopniu regulacje prawne dotyczące funkcjonowania Strefy Schengen uwzględniały potrzeby wynikające z zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a w tym kontekście również narodowego i ponadnarodowego.

W podpisanym już w 1985 roku *Układzie z Schengen*, określanym też porozumieniem ramowym, przewidziano wprowadzenie środków zmierzających do ułatwienia przekraczania granic wewnętrznych i uszczelniania granic zewnętrznych<sup>21</sup>. Regulacje te zawarte zostały w 33 artykułach, podzielonych na dwie części: środki krótkoterminowe i środki długoterminowe.

Głównym ustaleniem układu w odniesieniu do przepływu osób w kontekście środków krótkoterminowych była regulacja, że począwszy od 15 czerwca 1985 roku, policja i służby celne miały przeprowadzać zwykłą kontrolę wzrokową prywatnych pojazdów samochodowych, przekraczających wspólną granicę ze zmniejszoną prędkością, bez ich zatrzymywania. Zakładano również bardziej szczegółowe kontrole, przeprowadzane generalnie poza pasem ruchu, tak aby nie utrudniać ruchu innym pojazdom przekraczającym granice. Ustalono, że do dnia 1 stycznia 1986 roku miały być ustanowione, zamiast

<sup>21</sup> T. SIENIOW: *Acquis Schengen – uwagi ogólne.*, W: *Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy*. Red. A. KUŚ, T. SIENIOW. Lublin 2007, s. 11-13.

sąsiedzkich punktów kontroli granicy, wspólne kontrole, z zastrzeżeniem, że będzie to zależne od spełnienia określonych warunków technicznych.

Z kolei w odniesieniu do środków długoterminowych, które miały zostać wprowadzone w dłuższej perspektywie, do 1 stycznia 1990 roku, w kwestii przepływu osób, strony Układu ustaliły zniesienie kontroli na wspólnych granicach i przesunięcie ich na granice zewnętrzne.

Realizacja tych ustaleń wymagała od państw-stron umowy przyjęcia uzgodnień dotyczących harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących zakazów i ograniczeń, na podstawie których przeprowadzane są kontrole graniczne, a także konieczność podjęcia dodatkowych środków w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobiegania nielegalnej imigracji obywateli państw, które nie są członkami Wspólnoty Europejskiej. Zestawienie przepisów ustawowych i wykonawczych obejmowało w szczególności przepisy dotyczące środków odurzających, broni i materiałów wybuchowych oraz zasad meldowania podróży w hotelach. Układ przewidywał również harmonizację polityk wizowych i warunków wjazdu na terytorium państw. Miało to również odniesienie w przepisach określających niektóre aspekty prawne postanowień dotyczących cudzoziemców w odniesieniu do obywateli państw, które nie są członkami Wspólnot Europejskich.

Należy stwierdzić, że podpisanie *Układu z Schengen* oznaczało, w realiach drugiej połowy lat osiemdziesiątych, nową jakość w postrzeganiu granic wewnętrznych Wspólnoty – całkowite zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, a tym samym przeniesienie tych kontroli na granice zewnętrzne, wraz ze szczególnym podkreśleniem znaczenia w zakresie wzmocnienia ich ochrony. Z kolei zniesienie kontroli granicznych wymagało uzyskania przez poszczególne państwa wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. Było to jednak zależne w dużej mierze od współdziałania służb policyjnych, migracyjnych i celnych krajów Schengen, w szczególności w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

W momencie podpisania w 1985 roku Układu, nie uzgodniono praktycznych aspektów współpracy między państwami-sygnatariuszami Układu, dlatego też w kolejnych latach konieczne były prace nad udoskonaleniem Schengen, przede wszystkim w celu wprowadzenia bardziej precyzyjnych rozwiązań. W efekcie tych działań, pięć lat po zawarciu Układu, 19 czerwca 1990 roku, także w Schengen, państwa strony *Schengen I* zawarły *Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen*, określaną jako *Konwencja* lub *Schengen II*<sup>22</sup>.

Konwencja składa się ze 142 artykułów podzielonych pomiędzy 8 tytułów: Definicje; Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i przepływ osób; Policja i bezpieczeństwo; System Informacyjny Schengen (SIS); Transport

<sup>22</sup> *Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*. Dz. Urz. WE 2001, Nr 239, s. 19. Tekst polski: J. BARCZ, I. GAŚSIOR. *op. cit.*, s. 724-767.

i przepływ towarów; Ochrona danych osobowych; Komitet wykonawczy; Postanowienia końcowe. Każdy z tytułów został podzielony na rozdziały.

Przyjęcie Konwencji służyło przede wszystkim zapewnieniu bezpiecznego zniesienia kontroli na wspólnych granicach wewnętrznych państw-sygnatariuszy. Dlatego też w dokumencie zawarte zostały różne rozwiązania w zakresie środków kompensacyjnych, a więc takich, które umożliwiały bezpieczne zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, bez wzrostu zagrożeń związanych z działalnością przestępczą. Należy w tym miejscu zauważyć, że Układ z 1985 roku odnosił się jedynie do ułatwień w ruchu granicznym, natomiast Konwencja stanowiła uszczegółowienie porozumienia z 1985 roku.

Konwencja dotyczy przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w obszarze Schengen i tym samym, poprzez podjęte działania, służy urzeczywistnieniu swobody przepływu osób. Konwencja wprowadziła wiele środków kompensacyjnych, mających na celu zrekompensowanie poczucia spadku bezpieczeństwa, który miałby być odczuwalny na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

Dokument w artykule pierwszym definiuje pojęcie granic wewnętrznych i granic zewnętrznych, przejścia granicznego, kontroli granicznej, a także państwa trzeciego; określa również pojęcia: cudzoziemca, odmowy wjazdu, przewoźnika, rejsu krajowego, dokumentu pobytowego, wniosku o udzielenie azylu, osoby ubiegającej się o azyl.

Problematykę granic wewnętrznych reguluje art. 2 Konwencji, który wprowadził zapis, że mogą one być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli. W przypadku jednak, kiedy wymaga tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe, każda z umawiających się stron może, po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się stronami, podjąć decyzję, że przez ograniczony okres na granicach wewnętrznych mogą być prowadzone krajowe kontrole graniczne, w zależności od sytuacji.

O funkcjonowaniu granic zewnętrznych stanowi art. 3 Konwencji, który wprowadził regulację, że mogą być one, co do zasady, przekraczane jedynie na przejściach granicznych oraz w czasie ściśle ustalonych godzin otwarcia. Strony zobowiązały się do wprowadzenia kar za niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych w miejscach innych niż ustalone oraz w ustalonych godzinach otwarcia.

Z kolei art. 4 Konwencji dotyczy regulacji przekraczania granicy przez obywateli państw trzecich. Jego treść stanowi, że pasażerowie rejsów samolotowych z państw trzecich, którzy przesiadają się na rejsy wewnętrzne, podlegają kontroli przy wjeździe, jak również kontroli bagażu podręcznego w porcie lotniczym, w którym kończy się zewnętrzny rejs. Z kolei pasażerowie rejsów wewnętrznych, którzy przesiadają się na rejsy do państw trzecich, będą poddawani kontroli przy wjeździe oraz kontroli bagażu podręcznego w porcie lotniczym, w którym następuje rozpoczęcie lotu zewnętrznego.

W art. 9 Konwencji zawarto ustalenia dotyczące przyjęcia wspólnej polityki w zakresie przepływu osób, w szczególności w odniesieniu do wiz. Państwa-strony Konwencji zobowiązały się do udzielania sobie pomocy, a także

do harmonizacji swoich polityk wizowych. Ponadto państwa- strony w świetle art. 10 ust. 1 wprowadziły jednolitą wizę, ważną na całym terytorium umawiających się stron.

Konwencja reguluje również sferę przemieszczania się cudzoziemców po terytoriach państw-sygnatariuszy. Zgodnie z art. 9 cudzoziemcy legitymujący się wizami jednolitymi, którzy w sposób legalny wjechali na terytorium umawiającej się strony, mogą swobodnie przemieszczać się po terytoriach wszystkich umawiających się stron w okresie ważności ich wizy, pod warunkiem, że spełniają warunki wjazdu określone w Konwencji.

W art. 39 ust. 1 strony Konwencji zobowiązały się zapewnić, aby ich organy policyjne, zgodnie z prawem krajowym oraz w zakresie swoich kompetencji, udzielały sobie pomocy w celach zapobiegania i wykrywania przestępstw, o ile prawo krajowe nie przewiduje, że wniosek powinien być sporządzony i przekazany przez organy sądowe pod warunkiem, że wniosek ten lub jego wykonanie nie wymagają zastosowania środków ograniczających przez umawiającą się stronę, do której zwrócono się z prośbą.

Konwencja dotyczy również zasad pościgu kontrolowanego. Zgodnie z art. 41, funkcjonariusze jednej z umawiających się stron, którzy ścigają w swoim kraju osobę złapaną podczas popełnienia lub uczestniczącą w popełnianiu jednego z przestępstw określonych w Konwencji, są uprawnieni do kontynuowania pościgu na terytorium innej umawiającej się strony bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody tej ostatniej, jeśli z uwagi na szczególną pilność sytuacji nie jest możliwe poinformowanie właściwych władz innej umawiającej się strony przy pomocy jakichkolwiek ze sposobów określonych w Konwencji przed wjazdem na to terytorium lub, jeżeli powyższe organy nie są w stanie dotrzeć na miejsce przestępstwa, w celu przejęcia pościgu.

Pełne zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach wymagało stworzenia właściwego systemu informacyjnego. Zgodnie z regulacjami art. 92 Konwencji, strony utworzyły wspólny system informacyjny, znany jako System Informacyjny Schengen (SIS). System ten umożliwia organom wyznaczonym przez umawiające się strony dostęp do wpisów osób i majątku w celu kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych prowadzonych w ramach jednego kraju zgodnie z prawem krajowym oraz w celach wydawania wiz, dokumentów pobytowych i wykonywania przepisów prawnych o cudzoziemcach w kontekście stosowania postanowień niniejszej Konwencji odnoszących się do przepływu osób. Każde państwo-sygnatariusz Konwencji tworzy właściwy krajowy moduł SIS, powiązany z jednostką centralną. System SIS zawiera wyłącznie te kategorie danych, które są dostarczane przez każdą z umawiających się stron.

Istotne znaczenie dla współczesnego funkcjonowania Strefy Schengen ma fakt, że od 1 maja 1999 roku wraz z wejściem w życie *Traktatu Amsterdamskiego*, dorobek prawny (*acquis*) Schengen włączono w normy prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Oznacza to zatem, że *Traktat*

<sup>23</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. WE C 340 z 10 listopada 1997,

*Amsterdamski* włączył *acquis Schengen* do regulacji prawnych, zawartych w tzw. I, jak i w III filarze, i co w dalszej konsekwencji spowodowało, że *acquis Schengen* stało się elementem składowym jednolitej przestrzeni prawnej Unii Europejskiej w rozumieniu Traktatu z Lizbony, który zniósł strukturę trójfilarową. Taki stan rzeczy spowodował, że od tego momentu akty prawne, oparte na dorobku Schengen, są stanowione w formie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, czyli najważniejszych aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej i mają charakter ponadnarodowy<sup>24</sup>.

Ustanowiony w tytule VII Konwencji Wykonawczej Komitet Wykonawczy Schengen, na podstawie posiadanych uprawnień, przyjął 28 kwietnia 1999 roku *Wspólny podręcznik Schengen*<sup>25</sup>. Dokument ten zawierał podstawowe przepisy dotyczące Strefy Schengen, odnosząc się bezpośrednio lub pośrednio do zasad przekraczania granic zewnętrznych. Podręcznik składał się z dwóch części: w pierwszej określono warunki, które należy spełnić, aby wejść na terytorium Schengen. Z kolei w drugiej części określono zasady dokonywania kontroli na granicach zewnętrznych. Wraz z wejściem w życie traktatu amsterdamskiego, podręcznik stał się również źródłem prawa unijnego, co wynikało między innymi z faktu, że zawierał konkretne prawa i zobowiązania związane z procedurą wjazdu na terytorium Schengen<sup>26</sup>. Stanowił on w tym względzie praktyczny podręcznik dla funkcjonariuszy granicznych państw Strefy Schengen. Wspólny podręcznik z Schengen do października 2006 roku stanowił podstawowy dokument, regulujący współpracę w zakresie związanym z przekraczaniem granic w świetle *Układu z Schengen*. Podręcznik utracił moc prawną 13 października 2006 roku, w związku z przyjęciem *Kodeksu Granicznego Schengen*<sup>27</sup>.

Kodeks składa się z 20 artykułów, podzielonych pomiędzy 4 tytuły (Przepisy ogólne, Granice zewnętrzne, Granice wewnętrzne, Przepisy końcowe). Jest to dokument w formie rozporządzenia zobowiązującego wszystkie państwa Strefy Schengen do przyjęcia i przestrzegania identycznych standardów w zakresie przekraczania granic wewnętrznych i zewnętrznych. Dokument podkreśla znaczenie zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych

---

Dz. U. z 2004, nr 90, poz. 864). Do Traktatu dołączono Protokół włączający dorobek z Schengen w ramy Unii Europejskiej.

<sup>24</sup> A. SZACHOŃ-PSZENNY: *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*. Poznań 2011, s. 87.

<sup>25</sup> Komitet Wykonawczy powołano w celu wdrożenia Konwencji. Regulują go artykuły 131-133. Decyzja Komitetu Wykonawczego Schengen z dnia 28 kwietnia 1999. Dz. Urz. WE C 313 z 16.12.2002.

<sup>26</sup> P. WIŚNIEWSKI: *Dorobek (acquis) Schengen – charakterystyka podstawowych dokumentów i jego stosowanie w Polsce*. W: *Polska w Strefie Schengen. Konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*. Red. W. BEDNARUK, M. BIELECKI, G. KOWALSKI. Lublin 2010, s. 31.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 562/2006 z 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy Kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice Dz. Urz. WE L 105/2006, s. 1. To Rozporządzenie zostało następnie zmienione przez Rozporządzenie parlamentu Europejskiego i Rady nr 296/2008 z 11 marca 2008 roku. Dz. Urz. WE L.97/2008, s. 60; oraz przez Rozporządzenie z dnia 14 stycznia 2009 Dz. Urz. WE L.35/2009, s. 56.

przy równoczesnym zastrzeżeniu możliwości tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych.

W świetle art. 23 ust. 1 Kodeksu, w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa, państwo członkowskie Strefy Schengen może wyjątkowo przywrócić kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych na czas ograniczony nie dłuższy niż 30 dni lub na przewidywany okres trwania poważnego zagrożenia. Zakres i czas związany z wprowadzeniem tymczasowej kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie może wykraczać poza wymiar tego, co jest ściśle niezbędne dla reakcji na poważne zagrożenie. W przypadku, jeśli okres ten miałby przekroczyć 30 dni, obowiązują procedury zawarte w art. 24 i 25 Kodeksu<sup>28</sup>.

### **Schengen a bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej**

Strefa Schengen obliguje zatem państwa członkowskie do podjęcia skutecznej współpracy w celu utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa państw po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych i ustanowienia wzmoczonych kontroli na granicach zewnętrznych. Tym samym państwa członkowskie zostały w wymiarze ponadnarodowym zobligowane do stosowania przepisów regulujących zasady kontroli granicznej na lądzie, morzu i w powietrzu, wydawania wiz, współpracy policyjnej i ochrony danych osobowych. Oznacza to konieczność harmonizacji przepisów azytowych i wizowych. W tym względzie, oprócz wizy długoterminowej (C), wprowadzona została wiza tranzytowa (B), pozwalająca na tranzyt przez terytorium Schengen przez 5 dni oraz wiza lotniskowa (A), ważna tylko dla podróżujących samolotem (nie pozwala posiadaczowi na opuszczenie strefy tranzytowej lotniska), wprowadzono także ściślejszą współpracę między służbami policyjnymi (pościg kontrolowany, obserwacja) i współpracę sądową i administracyjną (dotyczy m.in. ekstradycji). Wiąże się z tym również ustanowienie i stworzenie Systemu Informacji Schengen. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia odrębnych pasów ruchu, w szczególności w odniesieniu do lotniczych przejść granicznych, w celu dokonywania odprawy osób – obywateli państw Strefy Schengen korzystających ze wspólnotowego prawa w zakresie swobodnego przepływu osób.

Istotną konsekwencją swobodnego przepływu osób i braku kontroli na granicach wewnętrznych stał się widoczny wzrost przestępczości, co spowodowało wypracowanie przez państwa Unii Europejskiej bardziej

<sup>28</sup> Procedura zawarta w art. 24 zakłada, że państwo członkowskie, które planuje przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych powiadamia o tym zamiarze, jak najszybciej, pozostałe państwa członkowskie i Komisję oraz dostarcza im niezbędnych informacji, takich jak powody proponowanego przywrócenia i zakres proponowanego przywrócenia, z określeniem miejsc, w których ma zostać przywrócona kontrola graniczna, datę i czas trwania proponowanego przywrócenia, ewentualne środki, jakie mają zostać podjęte przez inne państwa członkowskie. Z kolei procedura opisana w art. 25 jest analogiczna, ale dotyczy wprowadzenia kontroli w nagłych przypadkach.

efektywnych form współpracy w celu jej zwalczania<sup>29</sup>. Konsekwencją podjętych w tym względzie działań było wydanie przez Radę Unii Europejskiej decyzji ramowej nr 2002/584/WS i SW z 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi<sup>30</sup>. Europejski nakaz aresztowania zobowiązuje wszystkie krajowe organy sądownicze do uznawania wniosku o wydanie osoby, sformułowanego przez organ sądowy innego państwa członkowskiego. W tym względzie, w ramach przyjętych procedur, przewiduje się współpracę z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) oraz służbami Interpolu<sup>31</sup>.

Strefa Schengen obejmuje ogromny, złożony z 26 państw obszar, do którego dostęp jest ograniczony szczególnym rygiorem w zakresie przekraczania granic zewnętrznych. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego (narodowego) i porządku publicznego wewnątrz każdego państwa tego obszaru. Tym samym wraz z przekroczeniem granicy zewnętrznej urzeczywistniona zostaje zasada swobodnego przemieszczania się w przestrzeni państw członkowskich tych wszystkich osób, które na tym obszarze przebywają. Zatem wraz ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, osoby wjeżdżające do jednego z państw strefy Schengen, po przekroczeniu jego granicy, mogą bez przeszkód poruszać się po prawie całym terytorium Unii Europejskiej. W tym miejscu należy również stwierdzić, że swoboda przemieszczania się osób wewnątrz strefy Schengen dotyczy nie tylko obywateli państw członkowskich, ale wszystkich osób, bez względu na narodowość i obywatelstwo, które przekraczają granice wewnętrzne w dowolnym miejscu<sup>32</sup>. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowało zatem odejście od kontroli granicznej na granicach pomiędzy państwami strefy Schengen. Nie oznacza to jednak w praktyce pełnej swobody przemieszczania się. Należy oczywiście stwierdzić, że zniesiono kontrolę graniczną przeprowadzaną bezpośrednio na danych przejściach granicznych, co nie oznacza jednak całkowitego braku kontroli w strefie<sup>33</sup>. Wraz ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, nie zmieniają się uprawnienia policyjne w poszczególnych państwach członkowskich, o ile nie będą miały charakteru kontroli granicznej<sup>34</sup>. Tym samym organy stojące w tych państwach na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego nadal mogą sprawdzać dokumenty uprawniające do wjazdu i pobytu na terytorium strefy

<sup>29</sup> J. SOBCZAK: *Europejski nakaz aresztowania. Instrument integrujący czy dezintegrujący państwa Unii Europejskiej*. W: *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*. Red. S. WRÓBEL. Toruń 2008, s. 254.

<sup>30</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/ WS i SW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi.

<sup>31</sup> Szerzej: S.M. GROCHALSKI: *Europejski nakaz aresztowania jako konsekwencja zmiany funkcji granic w Unii Europejskiej*. W: *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej*. Red. S.M. GROCHALSKI. Dąbrowa Górnicza 2012, s. 80-81.

<sup>32</sup> Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 15 marca 2006, ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice. (*op. cit.*).

<sup>33</sup> W. LIS: *Współpraca policyjna w ramach systemu Schengen*. W: *Polska w strefie Schengen...*, *op. cit.*, s. 202.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Schengen, z czym wiąże się obowiązek posiadania przez osoby poddane kontroli dokumentów identyfikacyjnych (paszportu lub dowodu osobistego). Organy te mogą również dokonywać kontroli środków transportu w celu identyfikacji tytułu prawnego do ich posiadania i prowadzenia oraz legalności przewożonych nim towarów. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że osoby niemające statusu obywatela któregoś z państw członkowskich Unii Europejskiej, są poddawane obowiązkowej kontroli, zarówno przy wjeździe, jak i wyjeździe z obszaru Schengen, w ramach której mają obowiązek okazania zarówno dokumentów podstawowych dla przekroczenia granicy (paszport), jak również wizy, dokumentów uzasadniających cel podróży i warunki zamierzonego pobytu, powinny również udowodnić, że posiadają odpowiednie środki finansowe na czas pobytu i powrót. Wprowadzenie tych rygorów ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której przekraczanie granicy zewnętrznej stanowi poważną barierę na drodze przemieszczania się osób z państw trzecich, stanowiącą tym samym wzmocnienie bezpieczeństwa narodowego państw Schengen. W tym miejscu nasuwa się konstatacja, że nie wszystkie osoby, które spełniają formalne warunki, mogą przekraczać granice. Mogą one spotkać się na przykład z odmową wjazdu lub pobytu w strefie Schengen, ponieważ stanowią zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Takie sytuacje mogą wynikać z faktu, że *Układ z Schengen* może być postrzegany w dwóch aspektach<sup>35</sup>. Po pierwsze, ze względu na likwidację kontroli na granicach wewnętrznych, może on generować zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego krajów członkowskich. Po drugie, istotne znaczenie ma fakt, że został on stworzony z myślą o powstaniu wspólnotowej, a więc ponadnarodowej sieci bezpieczeństwa. W tym miejscu nasuwa się spostrzeżenie, że zaistnienie różnych problemów związanych z bezpieczeństwem narodowym państw może mieć miejsce bez względu na to, czy istnieją granice wewnętrzne państw, czy też nie. Według opinii wyrażonej jeszcze w latach dziewięćdziesiątych przez przedstawicieli policji państw Schengen, kontrole graniczne, jakkolwiek skuteczne i przydatne w walce z nielegalną imigracją, są bezskuteczne wobec terroryzmu<sup>36</sup>.

Odstąpienie od kontroli na granicach wewnętrznych Unii stało się czynnikiem sprzyjającym powstaniu europejskiej współpracy policyjnej<sup>37</sup>. Z uwagi na fakt, że dotychczasowe kontrole graniczne funkcjonowały jako środek przeciwdziałający, umożliwiający kontrolę zjawiska przestępczości w danym kraju, pojawiła się obawa, że likwidacja granic wewnętrznych spowoduje zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa w krajach członkowskich Unii. Kolejnymi kwestiami wspólnymi dla policji stały się walka z oszustami na

<sup>35</sup> G. BALAWAJDER: *Przystąpienie Polski do Układu z Schengen jako wyzwanie dla demokracji w kontekście debaty politycznej w Polsce*. W: *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*. Red. S. WRÓBEL. Toruń 2008, s. 181.

<sup>36</sup> M. DEN BOER: *Międzynarodowe uprawnienia operacyjne przyznane policji przez Układ z Schengen*. W: *Układ z Schengen: Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*. Red. J. BECZALA. Łódź 1998, s. 51.

<sup>37</sup> P. WAWRZYK: *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*. Warszawa 2008, s. 26-28.



skalę międzynarodową, współpraca organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych oraz współpraca celna.

Współpraca policyjna doprowadziła do rozwoju kontaktów osobistych, z których następnie korzystano w codziennych kontaktach operacyjnych między jednostkami policji w różnych krajach. Państwa Unii, aby zapobiec zorganizowanej przestępczości, utworzyły Europejski Urząd Policyjny (Europol), mający za zadanie współpracę z państwami członkowskimi w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości poprzez gromadzenie i analizę informacji oraz koordynowanie działalności organów dochodzeniowych<sup>38</sup>. Europol w szczególności zajmuje się zapobieganiem: nielegalnej imigracji, handlowi ludźmi, rozpowszechnianiu dziecięcej pornografii, handlowi narkotykami, kradzionymi pojazdami oraz materiałami radioaktywnymi<sup>39</sup>. Ponadto ma za zadanie przeciwdziałać zorganizowanej przestępczości, w tym wszelkim przejawom terroryzmu oraz zajmować się walką z przestępstwami natury finansowej (np. pranie brudnych pieniędzy pochodzących z handlu narkotykami)<sup>40</sup>.

*Układ z Schengen* pozwolił na powstanie krajowych jednostek policji i organów ścigania, służących prowadzeniu wspólnych śledztw kryminalnych. Pojawiają się jednak problemy. W tym kontekście poważną kwestią jest tolerancja miękkich narkotyków w Holandii, a także sama polityka zwalczania narkomanii. Już w latach 90. XX wieku w obszarze państw Schengen turyści narkotykowi mogli o wiele łatwiej przekraczać granice, niż to miało miejsce przed wejściem w życie *Układu z Schengen*. Pojawiły się opinie, że kontrole na granicy niemiecko-holenderskiej były stosunkowo luźne i niczego w tym przypadku nie zmieniły<sup>41</sup>.

Zmiana statusu granic wewnętrznych na obszarze państw Schengen spowodowała nowe zadania dla straży granicznej. Zasadniczym czynnikiem, który wpływa na działania straży granicznej w państwach Schengen, jest odstąpienie od dokonywania przez funkcjonariuszy straży granicznej kontroli granicznej osób na przejściach granicznych, usytuowanych na granicach wewnętrznych strefy. Spowodowało to zmiany strukturalne i ilościowe w straży granicznej państw członkowskich. Konsekwencją zniesienia kontroli granicznej na odcinkach wewnętrznych Unii Europejskiej było zwiększenie aktywności działań mobilnych straży granicznej nie tylko w strefie nadgranicznej, ale również na całym terytorium państw<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> „Gazeta Policyjna” 2004, Nr 18. Również: T. SAFIAŃSKI, D. ŻACH: *Taktyczne aspekty współpracy policyjnej państw obszaru Schengen*. „Gazeta Sądowa” 2006, nr 7.

<sup>39</sup> B. KUŹNIAK, A. CAPIK: *Traktat Amsterdamski. Komentarz T.I.* Warszawa 2000, s. 67-69.

<sup>40</sup> A. PODRAZA: *Traktat Nicejski*. Lublin 2001, s. 177.

<sup>41</sup> M. DEN BOER: *Międzynarodowe uprawnienia operacyjne przyznane policji przez Układ z Schengen...*, op. cit., s. 52.

<sup>42</sup> Szerzej: S. DUBAJ: *Straż graniczna – przystosowanie struktur organizacyjnych i zadań tej formacji po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych*. W: *Polska w Strefie Schengen*, op. cit., s. 265-267. Również: M. KIELC: *Wybrane zagadnienia funkcjonowania straży granicznej w strukturach Schengen*. Ibidem, s. 280.

Rozróżnienie granic na wewnętrzne i zewnętrzne granice Unii Europejskiej oraz Strefy Schengen ma kluczowe znaczenie w zakresie ich ochrony i zasad przekraczania. Państwa, wchodząc do strefy, zaprzestają fizycznej ochrony swoich granic wewnętrznych, realizowanej bezpośrednio na linii granicy państwowej i jednocześnie przejmują na siebie zobowiązanie, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób<sup>43</sup>.

Przywrócenie kontroli granicznych może nastąpić wyjątkowo, jedynie w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Zgodnie z Rozdziałem II *Kodeksu Granicznego Schengen* kontrolę taką wprowadza w trybie rozporządzenia właściwy minister (w Polsce Minister Spraw Wewnętrznych), określając wówczas odcinki granicy państwowej, na której kontrola graniczna osób zostaje przywrócona czasowo, przedłużona lub zniesiona<sup>44</sup>.

Już w 2011 roku Komisja Europejska zapowiedziała propozycje reformy zasad dotyczących ruchu bezgranicznego na obszarze Schengen. Zakładały one dopuszczenie w „absolutnie skrajnych przypadkach” tymczasowego przywrócenia kontroli w granicach wewnętrznych Strefy z powodu wielkiej „presji imigracyjnej”<sup>45</sup>. Jednocześnie Komisja opowiedziała się za rozwiązaniem, aby decyzje o zawieszeniu ruchu bezgranicznego podejmowała Unia Europejska, a nie samodzielnie jej poszczególne kraje. Stanowisko to odnosiło się zarówno do decyzji Paryża w sprawie granicy francusko-włoskiej, ale również do przypadku Danii, która 11 maja 2011 roku podjęła decyzję o przywróceniu kontroli na swoich granicach poprzez wzmocnienie posterunków celnych na granicy z Niemcami i Szwecją<sup>46</sup>. Przyjęty we wrześniu 2011 roku projekt Komisji Europejskiej zakładał, że państwa będą mogły jednostronnie przywracać kontrole na granicach z innymi krajami strefy Schengen tylko na pięć dni, i to wyłącznie w przypadku „nagłych i ogromnych” zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>47</sup>. Przywrócenie kontroli na dłużej niż pięć dni wymagałoby zgody Komisji Europejskiej i krajów Unii Europejskiej, przyjętej większością kwalifikowaną. Projekt zakładał, że jeżeli powodem wniosku o przywrócenie kontroli granicznych byłoby np. zagrożenie imigracją, Komisja Europejska w pierwszej kolejności szukałaby rozwiązań w odniesieniu do ochrony granic zewnętrznych (rola unijnej organizacji Frontex). W przypadku jeśli dany kraj uznałby je za niewystarczające, Komisja Europejska decydowałaby o kontrolach na granicach wewnętrznych. Propozycja zakładała również, że podobne procedury obowiązywałyby dla wniosków odnoszących się do przywrócenia kontroli w czasie międzynarodowych szczytów czy też zawodów sportowych (jak piłkarskie mistrzostwa Europy).

<sup>43</sup> Szczegółowe rozważania prawne w tym względzie zawiera art. 20 *Kodeksu Granicznego Schengen*.

<sup>44</sup> W Polsce tę kwestię reguluje art. 17a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 67.

<sup>45</sup> T. BIELECKI: *Obrona Schengen*. „Gazeta Wyborcza”, 13.05.2011.

<sup>46</sup> T. WALAT: *Granice niezgody*. „Polityka” nr 30/2011.

<sup>47</sup> T. BIELECKI: *Schengen bez rewolucji*. „Gazeta Wyborcza”, 7.09.2011.

Powyższe propozycje przewidywały zatem ograniczenie wpływu poszczególnych rządów na kształt Strefy Schengen, oddając ją pod wspólnotową kontrolę Unii Europejskiej.

Parlament Europejski przyjął 12 czerwca 2013 roku propozycję zmian wysuniętych jeszcze w 2011 roku przez Komisję Europejską. Wprowadził tym samym regulacje, które uzależniają podjęcie decyzji o kontrolach na granicach wewnętrznych od decyzji Rady Unii Europejskiej<sup>48</sup>. Przyjęte rozwiązania zakładają, że jeżeli dany kraj nie radzi sobie z „obowiązkami członka Schengen”, w szczególności w odniesieniu do nielegalnych imigrantów, to wówczas Komisja Europejska powinna mu zalecić działania naprawcze. Jeśli to nie przyniesie spodziewanych rezultatów, Komisja może zwrócić się do Rady Unii Europejskiej o objęcie tego kraju kontrolami granicznymi na pół roku, z możliwością przedłużenia do dwóch lat. Z kolei w odniesieniu do prawa wprowadzenia kontroli granicznych w przypadku doraźnych zagrożeń dla porządku publicznego (np. zamachów terrorystycznych czy też wielkich imprez sportowych, takich jak Euro 2012), państwo członkowskie może, w drodze wyjątku, przywrócić kontrolę granicy na granicach wewnętrznych albo na wszystkich lub poszczególnych swoich granicach wewnętrznych, na ograniczony okres, nie dłuższy niż 30 dni, lub na okres przewidywanego istnienia tego zagrożenia, jeśli przekracza on 30 dni<sup>49</sup>.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego i ponadnarodowego całego obszaru Unii Europejskiej, najważniejsze znaczenie ma państwowa ochrona granic zewnętrznych. Te granice podlegają szczególnej, fizycznej ochronie, a ich przekraczanie odbywa się na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Wszelkie odstępstwa od tych zasad muszą być uzgodnione w umowach zawartych pomiędzy danym państwem strefy Schengen a jego sąsiadem (na przykład umowy o małym ruchu granicznym pomiędzy Polską i Rosją w odniesieniu do Obwodu Kaliningradzkiego czy pomiędzy Polską i Ukrainą). Głównym celem i zadaniem służb granicznych państw posiadających zewnętrzną granicę jest ochrona terytorium Unii Europejskiej przed napływem nowych imigrantów, a także przed zagrożeniami, wynikającymi z funkcjonowania międzynarodowych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych. W celu zapewnienia skutecznej ochrony granic zewnętrznych Unia Europejska musiała sfinansować wiele inwestycji, przede wszystkim w odniesieniu do jej zewnętrznych granic lądowych. Ten problem nabrał szczególnego znaczenia w momencie rozszerzenia Unii na Wschód

<sup>48</sup> T. BIELECKI: *Reforma Schengen: z wielkiej chmury mały deszcz*. „Gazeta Wyborcza”, 14.06.2012.

<sup>49</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 12 czerwca 2013 w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 610/2013 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z 26 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks granicy Schengen), konwencję wykonawczą do układu z Schengen, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009. Dziennik Urzędowy UE L182. 29.06.2013.

w 2004 roku, kiedy to problem zewnętrznej granicy lądowej zaczął dotyczyć takich państw, jak: Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Węgry czy Słowenia. Warto w tym miejscu zauważyć, że do chwili tego rozszerzenia zewnętrzna granica lądowa Unii Europejskiej dotyczyła głównie państw planowanej akcesji, a więc w perspektywie niestwarzających problemu napływu imigrantów. Przesunięcie zewnętrznej granicy na wschód zmieniło geopolityczne uwarunkowania w tym względzie. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabrała konieczność ochrony wschodniej granicy Unii Europejskiej, której częścią jest granica Polski. Utworzony Fundusz Schengen od 2004 roku stał się ważnym źródłem środków unijnych, służących poprawie bezpieczeństwa zewnętrznej granicy Unii Europejskiej<sup>50</sup>.

Za kontrolę graniczną odpowiadają w każdym państwie członkowskim UE jego służby krajowe (na przykład Straż Graniczna w Polsce), natomiast zarządzaniem i koordynacją współpracy operacyjnej oraz pomocą w zakresie kontroli granicznej zajmuje się Europejska Agencja Zarządzania Współpracy Operacyjnej na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej – Frontex.

Agencja Frontex została utworzona na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004<sup>51</sup>. Uzyskała status organu wspólnotowego, posiadającego osobowość prawną, a także autonomię budżetową.

Celem agencji Frontex jest koordynowanie działań państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wdrażania istniejących i przyjętych ustaleń wspólnotowych (unijnych), odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi w kontekście implementacji tych ustaleń poprzez wspieranie wydajnej, ujednoliconej i na wysokim poziomie kontroli i ochrony na granicach zewnętrznych UE.

Misją Fronteksu jest podejmowanie działań w celu ochrony przestrzeni wolności swobód oraz poziomu bezpieczeństwa i sprawiedliwości, poprzez wzmocnienie krajowych systemów zarządzania granicami państw członkowskich. Należy w tym miejscu zauważyć, że w momencie zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach, dotychczasowe systemy ochrony granic państw członkowskich, ukierunkowane na kontrolę w obrębie obszarów poszczególnych państw i podlegające suwerennej zwierzchności tych państw, przestawały mieć dominujący charakter i zaczęły ewoluować w kierunku wzmocnienia kontroli i ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej.

Można sądzić, że poprzez ustanowienie Agencji pojawiła się gwarancja, że jeżeli granica zewnętrzna Polski jest kontrolowana nie tylko przez jej służby graniczne, ale również przez europejską agencję (swoisty korpus europejski), to zwiększy to poziom bezpieczeństwa Polski jako państwa Strefy Schengen zarówno w wymiarze narodowym, jak i ponadnarodowym. Wymiar

<sup>50</sup> Z. LENARTOWICZ: *Uszczelnianie wschodniej granicy*. „Rzeczpospolita” nr 81/2004. Zgodnie z art. 35 Traktatu Akcesyjnego Funduszu Schengen został utworzony jako instrument pomocy dla nowych państw członkowskich, obejmujący działania wprowadzające w życie *acquis* z Schengen.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Dz. Urz. WE L.349 z 25.11.2004.

ponadnarodowy wydaje się w tym miejscu szczególnie ważny, ponieważ włącza on bezpieczeństwo Polski w system prawny Unii Europejskiej.

### **Przynależność Polski do Strefy Schengen a dylematy jej bezpieczeństwa**

Istotne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski ma jej styczność z Ukrainą, Białorusią i Rosją. Granica Polski z tymi państwami ma wymiar szczególnie: jest to zewnętrzna granica Unii Europejskiej i Strefy Schengen, jak również jest to strategiczna granica w rozumieniu zewnętrznej granicy NATO. Tym samym Polska odpowiada za ochronę 1155 km lądowej granicy zewnętrznej oraz morskiej granicy zewnętrznej, której łączna długość wynosi 1580 km<sup>52</sup>.

W momencie akcesji Polski do Unii Europejskiej i w dalszej kolejności do Strefy Schengen, kluczowym zadaniem stało się zabezpieczenie wschodniej granicy Unii Europejskiej. Istotne stało się wzmocnienie ram prawnych (*Kodeks Graniczny Schengen*) oraz powołanie odpowiednich instytucji (np. Frontex). Zmiany zakładały zwiększenie kompetencji straży granicznej. Instytucja ta bowiem w momencie członkostwa Polski w Strefie Schengen znalazła się w nowych uwarunkowaniach prawnych, politycznych i organizacyjnych. Spowodowało to konieczność zmiany w taktyce funkcjonowania i działań na granicach, ze szczególnym uwzględnieniem granicy wschodniej, ze względu na potrzebę zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarówno na obszarze Polski, jak również Unii Europejskiej i Strefy Schengen. Oznacza to, że przed polskimi służbami celnymi i granicznymi pojawiło się wyzwanie dotyczące skutecznego przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej imigracji oraz zapobiegania przekraczania granicy przez osoby niepożądane, poszukiwane, czy też wykrywanie przestępstw o charakterze granicznym. Aby sprostać temu zadaniu, polskie ustawodawstwo, jeszcze na etapie przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej i w dalszej konsekwencji do Strefy Schengen, musiało dostosować się do unijnych standardów kontroli w zakresie ruchu granicznego, tak aby z jednej strony umożliwić swobodę przemieszczania się osób przez granice wewnętrzne, z drugiej zaś zapewnić skuteczną ochronę zewnętrznej granicy Unii i Strefy Schengen<sup>53</sup>.

Należy w tym miejscu zauważyć, że brak kontroli na granicach wewnętrznych spowodował konieczność podjęcia tzw. środków kompensacyjnych, służących zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom Unii Europejskiej. W związku z tym zostały powołane mobilne patrole w Służbie Celnej i Straży Granicznej, posiadające prawo do przeprowadzania kontroli tożsamości oraz legalności pobytu osób na terenie całego kraju. Kontroli poddano również pojazdy wraz z przewożonymi towarami. Członkostwo Polski w Strefie Schengen spowodowało, że polskie organy administracji

<sup>52</sup> A. SZACHOŃ-PSZENNY: *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 269.

<sup>53</sup> A. SZACHOŃ-PSZENNY: *Prawo do swobodnego przemieszczania się a kontrola przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej*. W: *Granica Polski i Ukrainy: bariera czy szansa współpracy*. Red. W. GIZICKI, A. PODRAZA. Lublin 2008, s. 21.

odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe otrzymały dostęp do instrumentów i mechanizmów prawnych, a także systemów teleinformatycznych, które przyczyniły się do ulepszenia skuteczności ich pracy. Dzięki Schengen strona polska mogła stosować nowe metody kontroli granicznej, wspólnotową (unijną) politykę wizową, stosowne nowoczesne środki związane z kontrolą tożsamości, gromadzeniem i przekazywaniem danych osobowych w ramach Systemu Informacyjnego Schengen, systemu komputerowego Europolu czy też systemu Eurodac<sup>54</sup>. Tym samym wzmocniono bezpieczeństwo narodowe Polski poprzez ponadnarodowe działania związane z wykorzystaniem instrumentów i środków służących skutecznemu przeciwdziałaniu przestępczości, nielegalnej imigracji czy też nielegalnemu napływowi pracowników z państw trzecich.

Istotnym wyzwaniem dla strony polskiej jest to, że w warunkach funkcjonowania jej wschodniej granicy jako zewnętrznej granicy Unii i Strefy Schengen o długości 1155 km, musiała, jako pojedynczy kraj, podjąć się obowiązku ochrony jednej z najdłuższych granic. Było rzeczą jasną, że zabezpieczenie granicy zewnętrznej w warunkach Schengen wymaga odpowiednich środków finansowych, będących sporym obciążeniem dla państwa polskiego. Dlatego też istotnym elementem w zakresie ponadnarodowej współpracy państw członkowskich w Strefie Schengen stała się wspólna odpowiedzialność, również w wymiarze finansowym, za ochronę granic zewnętrznych. Stąd też nowe zadania, jakie objęły Polskę w kontekście obowiązku ochrony granicy zewnętrznej wymusiły konieczność ubiegania się o dodatkowe, wspólnotowe środki finansowe, przeznaczone na zatrudnienie i szkolenie funkcjonariuszy, jak również na specjalistyczny sprzęt i oprogramowanie informatyczne.

Przystąpienie Polski do Strefy Schengen umożliwiło uzyskanie wsparcia finansowego w celu m. in. ochrony granicy wschodniej z następujących źródeł:

- 1) Fundusz Schengen;
- 2) Norweski Mechanizm Finansowy ustanowiony przez Królestwo Norwegii na lata 2004 – 2009, przeznaczony na wzmocnianie granic zewnętrznych, na budowę infrastruktury Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), na System Informacji Wizowej (VIS), na umacnianie współpracy policji i Straży Granicznej czy też na prowadzenie prac badawczych;
- 3) Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego dotyczący możliwości korzystania z dodatkowych, obok funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, źródeł pomocy zagranicznej;
- 4) Fundusz Granic Zewnętrznych stanowiący jeden z instrumentów finansowych wspólnotowego programu *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*. Fundusz ten stanowi wyraz solidarności finansowej wszystkich państw Strefy Schengen w odniesieniu do tych

<sup>54</sup> Eurodac to europejska baza odcisków palców, służąca identyfikacji ubiegających się o azyl, działająca od 15 stycznia 2003 r.

państw, które stosują przepisy dorobku Schengen dotyczące granic zewnętrznych<sup>55</sup>.

Przynależność Polski do Strefy Schengen w kontekście bezpieczeństwa narodowego i ponadnarodowego wiązała się również z potrzebą dostosowania infrastruktury teleinformatycznej, a także z działaniami na rzecz podniesienia bezpieczeństwa dokumentów<sup>56</sup>. Dlatego też zdecydowano o usprawnieniu i wzmocnieniu infrastruktury teleinformatycznej, lepszym wykorzystaniu dostępu do baz danych oraz o wzmocnieniu bezpieczeństwa dokumentów. Ten cel osiągnięto poprzez dostęp do SIS i VIS, ponadto Polska, jako strona Konwencji o Europolu, uzyskała również dostęp do jej baz informatycznych<sup>57</sup>.

Z kolei konieczność podniesienia bezpieczeństwa dokumentów, szczególnie w odniesieniu do dokumentów tożsamości i dokumentów podróży, wynikająca ze zmian w przepisach prawnych dotyczących obowiązków administracyjnych, była skutkiem członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz wejścia do Schengen. Związane z tym działania objęły lata 2004-2009. W ich ramach wydawano nowe, lepiej zabezpieczone przed fałszerstwem dowody osobiste oraz dokumenty paszportowe, zawierające zdjęcia biometryczne, charakteryzujące się wysokim standardem technologicznym.

Należy zatem podkreślić, że wraz z przyjęciem członkostwa Polski w Strefie Schengen, wzrosło bezpieczeństwo Polski, przede wszystkim w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Ten cel osiągnięto dzięki skutecznym mechanizmom ponadnarodowej współpracy, szczególnie z partnerami z sąsiednich państw, będących również w Schengen. W tym względzie *Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen* przyczyniła się istotnie do wzmocnienia współpracy policyjnej. Polska Policja na bieżąco współpracuje z funkcjonariuszami policji z Niemiec, Czech, Słowacji i Litwy, dzięki czemu możliwe było korzystanie z takich działań, jak pościg kontrolowany czy obserwacja transgraniczna. Główne obszary wspólnych działań dotyczą przede wszystkim takich dziedzin, jak fałszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych. Należy w tym miejscu stwierdzić, że zniesienie kontroli granicznej w obszarze Schengen z jednej strony usprawniło wymianę handlową czy też swobodę przemieszczania się obywateli, ale z drugiej stworzyło warunki wykorzystania otwartości granic przez zorganizowane grupy przestępcze w celu realizacji ich interesów. Stąd też istotnym celem wzmocnienia współpracy policji w ramach Schengen było zniwelowanie negatywnych efektów otwarcia granic.

Zwiększenie stopnia bezpieczeństwa Polski w warunkach Schengen należy również wiązać z koniecznością utworzenia w Polsce odpowiednich instytucji,

<sup>55</sup> Szerzej: M. DROŹDZIKOWSKA: *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń*. W: *Polska w strefie Schengen – refleksje po pierwszym roku członkostwa. Raport MSWiA*. Warszawa 2008, s. 10-11.

<sup>56</sup> A. HEBDA, P. HOFMAN: *Przygotowanie organów administracji publicznej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen – budowa Polskiego Komponentu SIS*. W: *Polska w strefie Schengen*, op. cit., s. 24.

<sup>57</sup> A. GRZELAK: *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w UE – bezpieczeństwo wewnętrzne i przystąpienie do Schengen. Ekspertyza dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*. Warszawa 2008, s. 11.

wspierających zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Do nich można zaliczyć Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej czy też Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej oraz Strefy Schengen, zobowiązała się do współdziałania i współuczestnictwa w ogólnoeuropejskim systemie zwalczania terroryzmu. Już w 2004 roku przyjęto w Polsce zmiany w przepisach ustaw, implementując do prawa polskiego dyrektywę ramową w sprawie zwalczania terroryzmu czy też dyrektywę ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania<sup>58</sup>.

Z kolei po wejściu Polski do Strefy Schengen, od 1 października 2008 roku, rozpoczęło w Polsce działanie Centrum Antyterrorystyczne, mające na celu między innymi koordynację i wspomaganie procesów decyzyjnych w przypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym czy też koordynujące działania zmierzające do zweryfikowania informacji o zagrożeniu terrorystycznym.

## Podsumowanie

Wejście naszego kraju do Strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku doprowadziło do pełnego zniesienia kontroli na lądowych granicach wewnętrznych pomiędzy Polską a innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W przypadku lotniczych przejść granicznych nastąpiło to 31 marca 2008 roku.

Odstąpienie od kontroli na granicach wewnętrznych stworzyło nowe wyzwania w kwestii bezpieczeństwa Polski. Przede wszystkim brak kontroli na granicach spowodował konieczność podjęcia tzw. środków kompensacyjnych, które zagwarantowały zarówno bezpieczeństwo Polski w wymiarze narodowym, jak również poprzez stworzenie bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej, wpłynęły na percepcję bezpieczeństwa Polski w wymiarze ponadnarodowym. Osiągnięcie standardów w zakresie bezpieczeństwa wymagało odpowiedniego przygotowania organizacyjnego i technicznego służb granicznych. Dzięki członkostwu w Unii Europejskiej i Strefie Schengen, polskie organy administracyjne związane z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli uzyskały dostęp do całego systemu instytucjonalno-prawnego oraz infrastrukturalno-technicznego, wpływającego na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa naszego terytorium. Należy w tym miejscu zauważyć, że poprzez *Układ z Schengen*, bezpieczeństwo narodowe Polski jest ściśle skorelowane z bezpieczeństwem całego obszaru Schengen i Unii Europejskiej i ma w tym względzie wymiar ponadnarodowy. Wynika to z faktu, że standardy bezpieczeństwa granic polski wyznaczają normy prawa unijnego, które znaleźć można począwszy od *Traktatu Amsterdamskiego* do *Traktatu z Lizbony*.

---

<sup>58</sup> Tę kwestię reguluje Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. Nr 93 z 2004 r., poz. 889. Ustawa ta wprowadziła po raz pierwszy definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym.



Przynależność Polski do Strefy Schengen stanowi zatem jeden z elementów polskiej polityki bezpieczeństwa. Polska, jako państwo położone w Europie Środkowej, posiadające określone doświadczenia historyczne, zbudowała swoje bezpieczeństwo na metodach multilateralnych, mających swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w przynależności do Paktu Północnoatlantyckiego. Jednak to członkostwo służy bezpieczeństwu w wymiarze politycznym i militarnym. W warunkach, kiedy coraz większe znaczenie odgrywają inne wymiary bezpieczeństwa (ekonomiczne, społeczne), kluczowe dla bezpieczeństwa Polski jest członkostwo w Unii Europejskiej i związana z tym również przynależność do Strefy Schengen. Można sądzić, że w warunkach wzrostu znaczenia niewojskowych zagrożeń dla bezpieczeństwa, rola Schengen dla bezpieczeństwa Polski i jej obywateli stanowić będzie również element bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Oznacza to, że nie można rozpatrywać w tym kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski bez wymiaru ponadnarodowego.

**Dylematy polityki  
bezpieczeństwa Polski –  
aspekty wewnętrzne**



Krzysztof M. Księżopolski

## Wyzwania dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w XXI wieku

### Założenia badawcze

Wskazanie wyzwań dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski jest celem niniejszego artykułu. Samo pojęcie jest szeroko opisane w literaturze<sup>1</sup>. Dlatego autor opiera się na sposobach analizy bezpieczeństwa ekonomicznego przedstawionych w pracy *Bezpieczeństwo ekonomiczne* z 2011 roku i rozwiniętych w późniejszych badaniach prowadzonych przez autora i innych naukowców w Polsce<sup>2</sup>. Punktem wyjścia jest zdefiniowanie obszaru badania, który jest pochodną zdefiniowania bezpieczeństwa ekonomicznego jako „niezakłóconego funkcjonowania gospodarek, to znaczy utrzymania podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienia komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw<sup>3</sup>” i postępującego procesu ekonomizacji bezpieczeństwa, czyli wzrostu znaczenia czynnika ekonomicznego w polityce i strategii państw<sup>4</sup>. W badaniu autor odwołuje się do czterech wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego: finansowego, surowcowo-energetycznego, żywnościowego i dostępu do czystej wody. Specyfika zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego w przypadku Polski oznacza, iż badanie będzie się koncentrować na wymiarach finansowym i surowcowo-energetycznym. W pracy jedynie sygnałnie potraktowano wymiar żywnościowy oraz dostępu do czystej wody z powodu długoterminowego charakteru tego zagrożenia. Charakter obszaru badań określa konieczność analizy zagrożeń generowanych przez państwa, jak również aktorów pozapaństwowych. Przyjęto trzy poziomy analizy: poziom globalny, regionalny (Unii Europejskiej) oraz krajowy.

<sup>1</sup> Na temat bezpieczeństwa ekonomicznego pisze wielu autorów: J. SPERLING, E. KIRCHNER: *Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe*. “Review of International Studies” 1998, t. 24, nr 1, s. 221–237; P. DE SOUZA: *Economic Strategy and National Security*. Boulder 2000, s. 37; A. COLLINS: *Contemporary Security Studies*. Oxford 2007, s. 210; R. THAKUR: *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge 2006, s. 230; V. CABLE: *What is International Economic Security*. “International Affairs” 1995, t. 71, nr 2, s. 306; C.R. NEU, CH. WOLF: *The Economic Dimensions of National Security*. Santa Monica 1994; K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne*. Warszawa 2011, s. 27–35.

<sup>2</sup> Patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne*. W: *Ekonomika bezpieczeństwa*. Red. J. PLĄCZEK. Warszawa 2014, s. 152–175.

<sup>3</sup> Patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*. Warszawa 2004; K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne*. Warszawa 2011; *Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu politologicznym. Wybrane zagadnienia*. Red. K. KSIĘŻOPOLSKI, K. PRONIŃSKA. Warszawa 2012.

<sup>4</sup> Patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011.

## Uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

Polska, korzystając z upadku bloku wschodniego, umiejętnie wykorzystała czas osłabienia Rosji na wejście do euroatlantyckiej sfery bezpieczeństwa, czyli NATO, oraz do europejskiego obszaru współpracy gospodarczej, jakim jest Unia Europejska. Stanie się członkiem zachodnich struktur współpracy doprowadziło do spadku ryzyka inwestycyjnego oraz do zwiększenia możliwości pozyskiwania kapitału i technologii *ergo* rozwoju gospodarczego. Uzyskanie środków unijnych na procesy konsolidacji Polski z gospodarkami państw Unii skutkowało niewielkim wpływem kryzysu gospodarczego z 2008 roku na polską gospodarkę, mimo dramatycznych zmian PKB w innych krajach Unii Europejskiej, również w tych, które razem z Polską stały się jej członkami. Niewątpliwe korzyści związane z członkostwem (w postaci transferów finansowych, technologicznych, jak również gotowych rozwiązań prawnych) nie mogą jednak przesłaniać problemów całej Unii Europejskiej, które mogą mieć dramatyczne konsekwencje dla całego ugrupowania, także dla Polski (np. spadający udział w światowej sile nabywczej). W roku 2000 państwa Unii Europejskiej dysponowały 24,91% udziałem w światowej sile nabywczej *per capita*, po dekadzie było to już tylko 20,46%. W omawianym okresie spadek udziału wyniósł ponad 4,5%, co w ujęciu procentowym oznacza 20% spadek wartości tego wskaźnika. Prognozy podawane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pokazują, iż ta tendencja w następnych latach będzie się pogłębiać (w roku 2014 do poziomu 18,55%).

**Tab. 1. Siła nabywcza PPP poszczególnych państw jako % udział w globalnym PPP**

<b>Państwo/lata</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Austria	0,55	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,43	0,42
Belgia	0,66	0,59	0,57	0,56	0,55	0,53	0,52	0,51	0,49
Bułgaria	0,12	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12
Cypr	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Czechy	0,38	0,38	0,39	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	0,34
Dania	0,36	0,32	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25
Estonia	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
Finlandia	0,30	0,28	0,28	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	0,23
Francja	3,62	3,28	3,10	3,02	2,95	2,85	2,80	2,72	2,64
Niemcy	5,07	4,38	4,26	4,18	4,00	3,96	3,94	3,86	3,76
Grecja	0,49	0,48	0,48	0,46	0,45	0,41	0,37	0,34	0,32
Węgry	0,29	0,30	0,28	0,28	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23
Irlandia	0,27	0,28	0,28	0,27	0,26	0,24	0,24	0,23	0,23
Włochy	3,32	2,89	2,71	2,61	2,49	2,41	2,34	2,22	2,13
Łotwa	0,04	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05
Litwa	0,07	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Luksemburg	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
Malta	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Holandia	1,12	1,01	0,98	0,97	0,94	0,91	0,89	0,86	0,83
Polska	0,94	0,91	0,93	0,96	0,98	0,97	0,98	0,97	0,96
Portugalia	0,44	0,38	0,36	0,35	0,34	0,33	0,32	0,30	0,28
Rumunia	0,32	0,36	0,37	0,39	0,37	0,34	0,34	0,33	0,33
Słowacja	0,14	0,15	0,16	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Słowenia	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07
Hiszpania	2,13	2,08	2,03	1,99	1,93	1,84	1,78	1,70	1,62
Szwecja	0,56	0,53	0,52	0,50	0,48	0,49	0,49	0,48	0,47
Wielka Brytania	3,51	3,42	3,29	3,17	3,07	2,98	2,90	2,80	2,73
<b>Suma</b>	<b>24,91</b>	<b>23,03</b>	<b>22,29</b>	<b>21,82</b>	<b>21,07</b>	<b>20,46</b>	<b>20,07</b>	<b>19,42</b>	<b>18,85</b>

Źródło: IMF: *World Economic Outlook Database*, 2014.

Kryzys spowodował że, Unia Europejska jako całość nie zachowuje komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw i ośrodków wzrostu. Opierając się na definicji bezpieczeństwa ekonomicznego, taka sytuacja oznacza, iż bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej jest zagrożone. Analiza konsekwencji politycznych zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego, powodująca redukcję wydatków na cele społeczne, prowadzi do kilku wniosków.

Nastąpiły: wzrost niepokojów społecznych<sup>5</sup>, widoczny w Grecji, Hiszpanii i Portugalii<sup>6</sup>; wzrost niestabilności rządów; wzmocnienie tendencji odśrodkowych w Europie (np. we Włoszech – Liga Północna<sup>7</sup>, w Hiszpanii, tendencje antyunijne). Konsekwencją tego jest również podjęcie przez najsilniejsze państwa próby konsolidacji wokół strefy euro, co *de facto* oznacza budowę Europy dwu lub wielu prędkości. Fakt ten jest skrajnie niekorzystny dla Polski, która z punktu widzenia swoich interesów i zagrożeń powinna temu zjawisku przeciwdziałać, wzmacniając jedność europejską opartą o idee solidarności, a nie warunkowości.

Istotnym uwarunkowaniem wewnętrznym w Polsce jest sposób myślenia charakterystyczny dla państw znajdujących się w transformacji, czyli oparcie się na rozwiązaniach krótkoterminowych, a nie na myśleniu o charakterze strategicznym. Świadczy o tym choćby liczba dokumentów rządowych, które w tytule noszą nazwę „strategia” lub „polityka”, przygotowywanych przez kolejne ekipy rządzące i odrzucanych przez ich następców. Emanacją tego faktu w sensie instytucjonalnym jest brak w strukturze władzy Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Efektem tego stanu jest pojmowanie polityki państwa nie w sposób holistyczny, ale resortowy, nawet w takich dziedzinach, jak służby specjalne<sup>8</sup>. Z punktu widzenia ekonomicznego największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego jest duży poziom niestabilności kursów walutowych polskiej waluty, wpływający zarówno na jej wymiar finansowy, jak i surowcowo-energetyczny.

**Wyk.1. Średni kurs dolara do złota w okresie styczeń 2008–październik 2014**



Źródło: NARODOWY BANK POLSKI: *Średnie kursy walut*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl). Dostęp: 3.10.2014.

<sup>5</sup> Hiszpania: 110 aresztowanych po strajku. PAP, 14.11.2012.

<sup>6</sup> Europa strajkuje. „Rzeczpospolita”, 15.11.2012.

<sup>7</sup> P. KOWALCZUK: Wielki sukces premiera Włoch. „Rzeczpospolita”, 06.12.2011.

<sup>8</sup> Patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne w działalności służb specjalnych w Polsce. Analiza krytyczna*. „Przedsiębiorczość i zarządzanie”, tom XV, zeszyt 5, część II. Łódź-Warszawa 2014.

W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złoty osłabił się o prawie 100% do poziomu 3,91, aby następnie umocnić się w okresie od grudnia 2008 roku do września 2009 roku do poziomu 2,8. W następnych miesiącach i latach można obserwować dużą zmienność, jednak mniejszą niż tę wywołaną impulsem pierwotnym wypływającym z wybuchu kryzysu w Stanach Zjednoczonych. Niemniej zmiany procentowe dochodzące do 20% nie były niczym szczególnym.

**Wyk. 2. Średni kurs euro do złotego w okresie styczeń 2008–październik 2014**



Źródło: NARODOWY BANK POLSKI: *Średnie kursy walut*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl). Dostęp: 3.10.2014.

W przypadku euro zmiany kursu walutowego również były niezwykle dynamiczne. W okresie od lipca do grudnia 2008 roku złoty osłabił się o prawie 70%, do poziomu 4,91, aby następnie umocnić się w okresie od grudnia 2008 roku do września 2009 roku do poziomu 3,9. Po tym okresie złoty w stosunku do euro zachowywał się stabilnie, choć w ostatnim kwartale 2011 roku stał się znowu obiektem spekulacji, ponieważ banki inwestycyjne sądziły, iż rząd będzie starał się go wzmocnić, aby polepszyć wskaźniki długu i deficytu budżetowego.



**Wyk. 3. Średni kurs franka szwajcarskiego do złotego w okresie styczeń 2008–październik 2014**

Źródło: NARODOWY BANK POLSKI: *Średnie kursy walut*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl). Dostęp: 3.10.2014.

W przypadku franka szwajcarskiego również odnotowano dynamiczne zmiany. W okresie od lipca do grudnia 2008 roku złoty osłabił się o prawie 100% (do poziomu 3,31), aby następnie umocnić się w okresie od grudnia 2008 roku do września 2009 roku do poziomu 2,6. Po tym czasie złoty powoli się osłabiał, dochodząc w lipcu 2011 roku do poziomu 3,96. Po tym okresie pozostał na stabilnym poziomie w 10% paśmie wahań od poziomu 3,50. Wprowadzenie działań *quasi* interwencyjnych przez Bank Gospodarki Krajowej – BGK skutecznie ostudziło spekulacje na rynku złotego. Mechanizm problemów związanych z płynnością na rynku międzybankowym czy dużą niestabilnością kursu walutowego jest klasyczny dla państw funkcjonujących w warunkach kryzysu. Mechanizm ten zaobserwowano już podczas wcześniejszych kryzysów w połowie lat 90. XX wieku, np. w Meksyku, w Korei Południowej czy w Indonezji. Polsce udało się powstrzymać transmisję negatywnych konsekwencji tego zjawiska, ale po 6 latach od kryzysu złoty cały czas jest znacznie słabszy niż przed jego wystąpieniem, co ma istotne konsekwencje dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

Przedstawione uwarunkowania określają wyzwania dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Wyzwania te znajdują się przede wszystkim w dwóch jego wymiarach, czyli wymiarze finansowym i surowcowo-energetycznym.

### **Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski**

Duża zmienność złotego w okresie kryzysu w strefie euroatlantycznej stanowić powinna ostrzeżenie na przyszłość. Jakkolwiek udało się ominąć niebezpieczeństwo bezpośredniego wpływu tego zjawiska na gospodarkę, to

obecnie spowodowało ono znaczne ograniczenie możliwości finansowania konsumpcji i inwestycji, *de facto* osłabiając wzrost gospodarczy. Duża liczba kredytów w gospodarstwach domowych oraz firmach, które były denominowane we franku szwajcarskim, powoduje, iż cały sektor bankowy jest mało konkurencyjny. Mimo wystąpienia zjawiska deflacji w gospodarce (0,5%) i niskich stóp procentowych utrzymywanych przez NBP (redyskonto 2,75, referencyjna 2,5 % i depozytowa 1 %) <sup>9</sup>, banki nie są w stanie zaoferować kredytu konsumpcyjnego poniżej 10%. Liczba kredytów zagrożonych wzrosła w I kwartale o 1%, ale ich udział w portfelu obniżył się z 7,4 do 7,3% wzrósł również (w porównaniu do analogicznego okresu roku wcześniejszego) udział kredytów zagrożonych mieszkaniowych o 10,2% <sup>10</sup>. Banki w celu poprawy swoich bilansów podejmowały działania polegające na sprzedaży wierzytelności podmiotom trzecim, brak jednak jednoznacznie pozytywnych sygnałów płynących z sektora bankowego. Reasumując, sektor finansowy znajduje się pod silną presją wywołaną nie obecną sytuacją, lecz będącą efektem kryzysu finansowego z 2008 roku. Jakkolwiek sektor spełnia wymogi adekwatności kapitałowej, to jest mało prawdopodobne, aby był w stanie przetrwać kolejny kryzys o skali tego z 2008 roku.

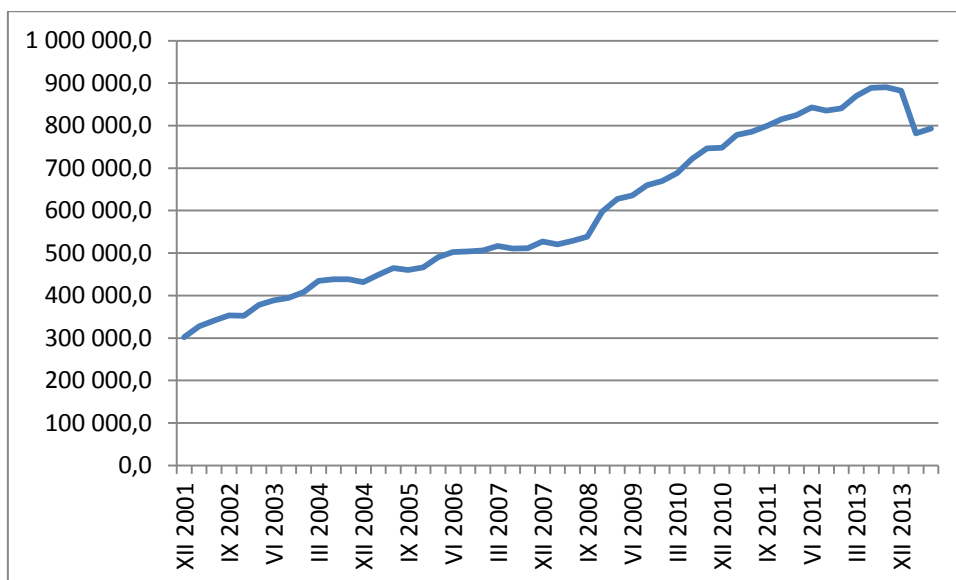
Z punktu widzenia długu publicznego wskaźniki, szczególnie po decyzji o reformie systemu OFE, wskazują na dobrą sytuację tej sfery w porównaniu do innych państw Unii Europejskiej i świata. Między 2000 rokiem a rokiem 2011 średni przyrost wydatków w państwach Unii Europejskiej wyniósł 50%. W Niemczech przyrost ten jest wręcz symboliczny, bo tylko 20%, z kolei w Rumunii wyniósł aż 700%, a w Polsce – 120%. Wzrost PKB w latach 2000-2012 spowodował, iż mimo wartościowego przyrostu długu publicznego, zarówno wskaźnik wielkości długu publicznego, jak i jego procentowy udział w stosunku do PKB, pozostawał po pierwotnym impulsie wzrostowym z 2008 roku na stabilnym poziomie (wykres nr 5). Trzeba jednak brać pod uwagę, że mimo podejmowanych przez ministra finansów działań, nie udało się obniżyć długu publicznego (do poziomu poniżej 50% PKB), co świadczy o słabości polskiej gospodarki i zbyt mało efektywnej polityce rządu.

Taka polityka spowodowała zatem stosunkowo mały przyrost wydatków rządowych w walucie krajowej w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. W wyniku kryzysu w Polsce przyrost wydatków rządowych wzrósł z 496,43 mld PLN do 690 mld PLN w 2012 roku (wykres nr 4).

<sup>9</sup> NARODOWY BANK POLSKI, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl). Dostęp: 3.10.2014.

<sup>10</sup> *Raport o sytuacji banków w I półroczu 2014*, UNF 2014, s. 7-8.

Wyk. 4. Krzywa długu publicznego w mld PLN



Źródło: MINISTERSTWO FINANSÓW, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl). Dostęp: 3.10.2014.

Od roku 2000 do roku 2007 obserwujemy spadek średniego poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej (z 50,3% do 44,1%). Kryzys tę tendencję odwrócił, powodując między 2007 a 2011 rokiem przyrost długu publicznego do poziomu 64,4% PKB. Średni procentowy przyrost zadłużenia między 2007 a 2011 rokiem dla wszystkich państw Unii Europejskiej wyniósł 31,6%. W poszczególnych państwach przyrosty te były bardzo różne. W Bułgarii we wskazanym okresie zredukowano ten wskaźnik o 20%, w Szwecji o 4%, pozostałe państwa zanotowały przyrosty. Niemcy, Malta, Węgry i Włochy w okolicach 10%, a powyżej 60% – Irlandia, Luksemburg, Łotwa i Grecja. W przypadku Polski nastąpił przyrost zadłużenia o 20,15%, czyli znacznie poniżej średniego poziomu Unii Europejskiej. Istotny wpływ na wskaźniki zadłużenia miała decyzja rządu o skierowaniu części składki z OFE do ZUS, czyli sfery finansów publicznych. Ograniczenie wielkości środków przekazywanych do OFE w 2012 roku do poziomu 2,3% zmniejszyło księgowo wartość długu publicznego. W roku 2014 przeniesiono część oszczędności z OFE do ZUS w kwocie 130,2 mld PLN oraz umorzono obligacje, co spowodowało poprawę wskaźników długu publicznego. Zabieg ten obniżył dług publiczny w relacji do PKB o 7,6%. Działania te miały charakter niestandardowy, co potwierdza tezę o ekonomizacji OFE, *ergo* zagadnienie to jest dzisiaj zagadnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego<sup>11</sup>. Efektem działań księgowych oraz polityki finansowania długu publicznego na początku roku było zaspokojenie w maju 2014 roku 86% długu w całym roku, dając możliwość

<sup>11</sup> Na temat procesu ekonomizacji patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne*. Warszawa 2011, s. 52-56.

elastycznego reagowania w zależności od koniunktury na tym rynku. Dzięki tym działaniom uległa obniżeniu rentowność obligacji 10-letnich o 65 pkt bazowych, 5-letnich o 48 pkt bazowych, a 2-letnie o 38 pkt bazowych w okresie od początku listopada 2013 do 13 czerwca 2014<sup>12</sup>. Jednak należy podkreślić, iż w tym samym czasie wzrósł udział podmiotów zagranicznych finansujących polski dług (z 34% do 40%; październik 2013 roku – maj 2014 roku), co w istotny sposób zwiększa ryzyko odpływu kapitału. Nie należy zapominać, że do tej pory nie udało się rozwiązać zasadniczego problemu, jakim jest dysfunkcyjny system emerytalny, który oznacza nieuzasadnione uprzywilejowanie niektórych grup społecznych, np. górników, policjantów, prokuratorów, sędziów i rolników, który będzie powodować poważne napięcia w sferze finansów publicznych. Premier Donald Tusk w exposé z 28 sierpnia 2014 roku wskazał na konieczność reformy w tym obszarze, proponując np. likwidację KRUS<sup>13</sup>. W exposé nowej premier Ewy Kopacz z dnia 1 października 2014 roku kwestie te zostały pominięte<sup>14</sup>, co jest złym prognostykiem na przyszłość, a przeznaczenie tuż przed wystąpieniem 100 mln PLN na rzecz górników z jednej kopalni węgla niepokój ten potęguje. Jednocześnie zmiany w systemie OFE nie spowodowały zmiany trendu w przyroście długu publicznego.

Jednak presja na finanse publiczne będzie rosła, ponieważ wzrasta zagrożenie ze strony Rosji, czego efektem jest deklaracja o podniesieniu wydatków na obronność do 2% PKB. Chęć zmniejszenia dysproporcji siły między Rosją a Polską kończy tym samym okres tzw. pokojowej dywidendy dla państw europejskich, wynikającej z chęci wciągnięcia Federacji Rosyjskiej we współpracę jako partnera politycznego i gospodarczego dla Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Fakt ten ma również istotne znaczenie dla wymiaru surowcowo-energetycznego bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

O dobrej ocenie sytuacji gospodarczej w Polsce po kryzysie świadczył przyrost rezerw walutowych. Po początkowym spadku rezerw pod koniec 2008 roku i w styczniu 2009 roku do poziomu 59 mld USD, rezerwy systematycznie wzrastały i osiągnęły w kwietniu 2013 roku poziom 109 mld USD, aby następnie spaść do poziomu 101 mld USD w sierpniu 2014 roku. Stan rezerw walutowych przy poprawie stanu bilansu obrotów bieżących może świadczyć o zbliżających się problemach gospodarczych, a na pewno o zwiększonym ryzyku dla Polski, wynikającym z uwarunkowań międzynarodowych i krajowej presji na budżet.

<sup>12</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego*, lipiec 2014, NBP 2014, s. 27

<sup>13</sup> KANCELARIA PREMIERA RP, [www.premier.gov.pl](http://www.premier.gov.pl). Dostęp: 1.10.2014.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Tab. 6. Poziom rezerw walutowych w Polsce (mln USD)

Miesiąc Rok	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2014	106 322	104 407	102 846	102 465	102 731	101 951	103 480	101 971				
2013	108 005	107 091	108 870	109 094	106 915	110 129	109 391	106 862	105 544	107 048	06 219	106 915
2012	100 319	101 894	99 727	102 809	98 215	101 388	102 279	103 524	105 768	105 931	107 534	108 915
2011	95 743	103 534	106 631	111 988	107 608	109 146	106 667	106 991	100 340	102 681	98 665	97 866
2010	85 087	85 144	85 232	88 577	86 493	85 459	93 154	93 077	98 640	99 722	96 564	93 514
2009	59 252	61 896	61 251	64 089	67 907	67 119	71 528	75 817	78 165	83 678	85 100	79 591
2008	68 564	72 505	76 966	79 084	78 901	82 544	84 961	81 599	74 226	63 847	63 392	62 180

Źródło: NARODOWY BANK POLSKI: *Średnie kursy walut*, www.nbp.pl. Dostęp: 3.10.2014.

### Surowcowo-energetyczny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

Z punktu widzenia surowcowo-energetycznego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego Polski zasadniczymi problemami są podatność gospodarki na zmiany cen surowców energetycznych, brak dostatecznie rozwiniętej infrastruktury energetycznej oraz nierentowna branża węglowa.

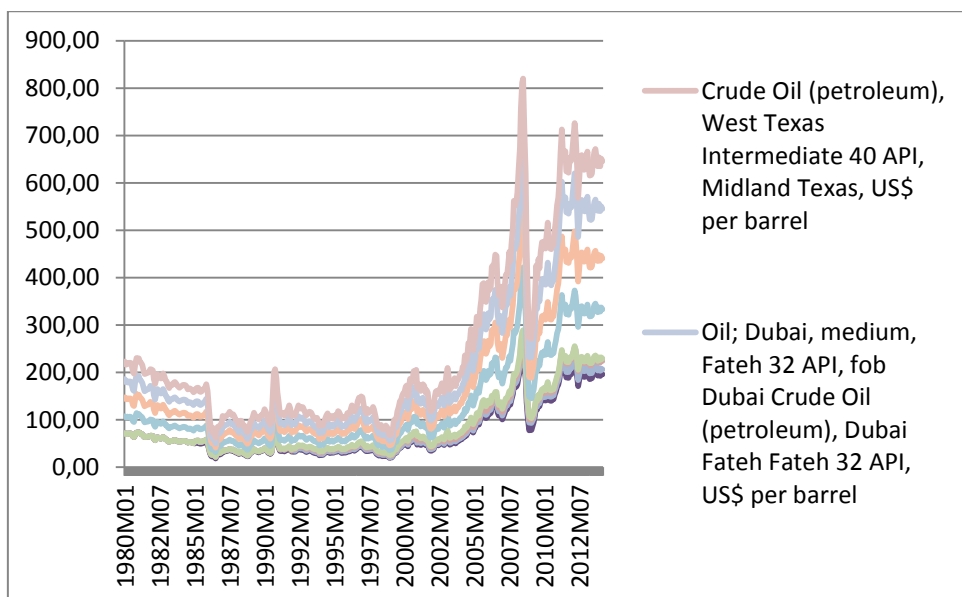
Polska gospodarka, w związku z importem gazu ziemnego oraz ropy naftowej, jest podatna na ich wpływ na utrzymywanie właściwego poziomu stóp procentowych oraz, jak na całym świecie, ograniczony wpływ polityki stóp procentowych na gospodarkę. Inflacja w Polsce ma swoje źródło w wysokich kosztach importowanej ropy naftowej oraz gazu. W swoim komunikacie z dnia 8 lutego 2012 rok Rada Polityki Pieniężnej stwierdziła, iż „wciąż wysokie ceny surowców na rynkach światowych oraz efekty wcześniejszego osłabienia kursu złotego będą czynnikami podtrzymującymi podwyższoną dynamikę cen”<sup>15</sup>. Wynegocjowane porozumienie z Rosją o obniżeniu cen gazu ziemnego, jak również spadek cen ropy naftowej na rynku, spowodowały zmniejszenie wydatków na importowane surowce z rekordowego poziomu 19 mld USD w 2008 roku do 14 mld USD w 2012 roku<sup>16</sup>. Jako jeden z czynników spowodował on zmniejszenie inflacji, która w 2008 roku wynosiła 4,215%<sup>17</sup> do poziomu 1% w kwietniu 2013 roku. Dało to możliwość kolejnych obniżek stopy procentowej. Tak więc polityka stóp procentowych, prowadzona przez Narodowy Bank Polski, jest w dużym stopniu zależna od sytuacji na rynkach surowców energetycznych.

<sup>15</sup> Komunikat po posiedzeniu RPP z dnia 7-8 lutego 2012, www.nbp.pl/polityka\_pieniezna/dokumenty/files/rpp\_2012\_02\_08.pdf. Dostęp: 1.10.2014.

<sup>16</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND: *World Economic Outlook Database*, April 2013.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Wyk. 5. Zmienność cen ropy naftowej i gazu na świecie



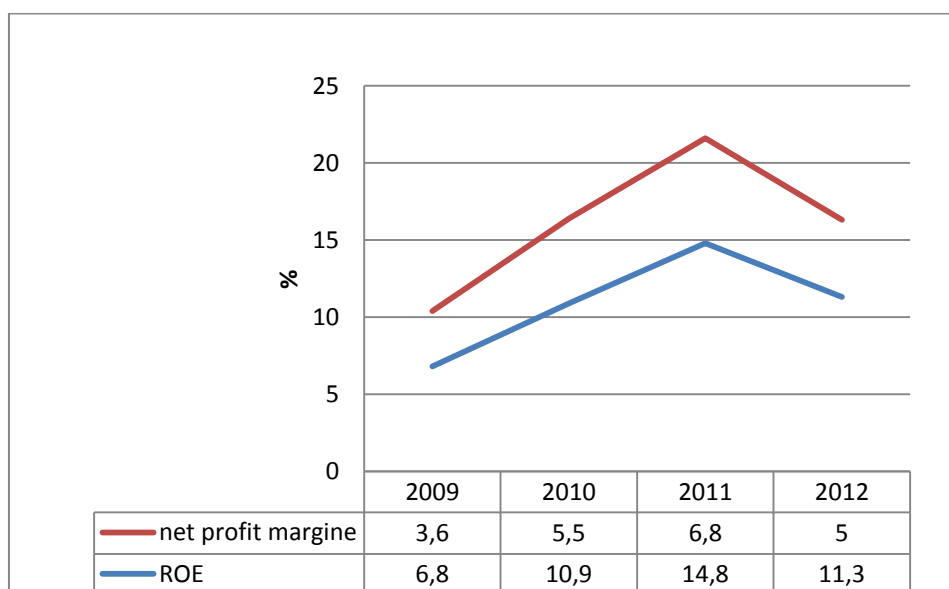
Źródło: INDEX MUNDI, [www.indexmundi.com/commodities/?commodity=crude-oil-west-texas-intermediate](http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=crude-oil-west-texas-intermediate). Dostęp: 1.10.2014.

Obecnie spadające ceny surowców energetycznych spowodowały pojawienie się problemów z deflacją, która jest może nawet większym zagrożeniem dla gospodarki niż inflacja. Inflacja po odjęciu cen energii wynosi 0,3% z cenami energii -0,5%. Deflacja powoduje wstrzymanie konsumpcji przez konsumentów, osłabiając popyt wewnętrzny. Z drugiej strony Rada Polityki Pieniężnej nie może obniżyć stóp procentowych, ponieważ dalsze obniżenie cen pieniądza mogłoby zachwiać rentownością systemu bankowego. Podatność gospodarki na zmiany cen surowców energetycznych przy dzisiejszym poziomie infrastruktury oznacza, iż Federacja Rosyjska może stosunkowo łatwo, zmieniając ceny, wpływać na sytuację gospodarczą w Polsce. Abstrahując jednak od tego zagadnienia, największym zagrożeniem dla Polski jest wzrost cen surowców energetycznych przy jednoczesnym osłabieniu złotego, szczególnie wobec dolara amerykańskiego, w którym dokonuje się rozliczeń na światowych rynkach surowców. W takim wypadku głęboki kryzys byłby nie do uniknięcia. Jednak podczas kryzysu z 2008 roku, w wyniku spowolnienia gospodarczego, spadły ceny ropy i gazu, a osłabienie złotego nie uruchomiło tego niebezpiecznego mechanizmu. Tak więc zmienność na tych rynkach dotknęła Polskę w korzystny sposób. Po pierwsze jednak – polityka Rosji może spowodować osłabienie polskiej waluty poprzez wzrost ryzyka inwestycyjnego; po drugie – niepewność sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie, a po trzecie – rozpędzająca się, napędzana wydatkami zbrojeniowymi gospodarka światowa, mogą spowodować wzrost cen ropy i gazu.

Z tym problemem związane są dwa zagadnienia wymienione powyżej: brak dostatecznie rozwiniętej infrastruktury energetycznej oraz nierentowna

branża węglowa. Zbyt późna decyzja oraz opóźnienia w budowie gazoportu LNG w Świnoujściu powodują trudności w zapewnieniu fizycznych dostaw gazu do Polski. Źródła krajowe oraz obecny stan infrastruktury gazowej umożliwiają zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych, ale nie całego przemysłu. Szczególnie dotyczy to sektora chemicznego. Grupa Azoty konsumuje 17-18% całego gazu w Polsce, a cały sektor generuje 7% polskiego PKB. Analizy wskazują, iż sektor ten będzie na świecie rozwijał się w latach 2017-2021 w tempie 4% rocznie<sup>18</sup>, co wskazuje na szansę i zagrożenie, jaką ta gałąź przemysłu może dać Polsce w przypadku braku gazu. Istotny wpływ na rentowność sektora ma również jego cena (wykres nr 6).

Wyk. 6. Wskaźniki sektora chemicznego



Źródło: CHEMICAL SECTOR INSIDE: *Energy Market Inside*, July 2013 r., s. 10.

Z tej perspektywy budowa gazoportu w Świnoujściu ma znaczenie strategiczne, ponieważ umożliwia import gazu z dowolnego państwa świata w zależności od zapotrzebowania w kraju. Stwarza możliwość wykorzystania różnic w cenach gazu na rynkach, które do tej pory były od siebie oddzielone brakiem możliwości transportu gazu, odpowiada na zagrożenie brakiem fizycznych dostaw oraz (w jakimś stopniu) zmienności cen tego surowca. Postęp technologiczny w transporcie gazu skroplonego spowodował, iż jest on coraz tańszy. Cena gazu w Świnoujściu, biorąc pod uwagę obecne ceny, będzie wynosić 375 USD za 1000 m<sup>3</sup><sup>19</sup>. Infrastruktura gazowa nie wyczerpuje całości

<sup>18</sup> *Chemical Sector Inside*. *Energy Market Inside*, July 2013 r., s. 6.

<sup>19</sup> Patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Wpływ rozwoju infrastruktury na energetyczny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Case LNG w Świnoujściu*. W: *Terminal LNG w Świnoujściu*

zagadnień infrastrukturalnych. Nieukończenie ropociągu Odessa-Brody-Płock ogranicza możliwości politycznego oddziaływania i ekonomicznego wykorzystania tranzytowego położenia Polski. Równie istotna jest kwestia infrastruktury elektroenergetycznej, która umożliwia import energii w szczytach i bilansowanie systemu na poziomie europejskim. Mało osób wie, iż zamiast dotować zimną rezerwę, można importować energię np. ze Szwecji, która ma szczyt zapotrzebowania na energię przesunięty o godzinę; w tym kontekście również brak jest właściwej oceny roli energetyki odnawialnej w bilansie energetycznym. Oprócz istotnych elementów rozwoju gospodarczego, energetyka odnawialna (z punktu widzenia technicznego) umożliwia zaspokojenie szczytowego zapotrzebowania na prąd, które w Polsce wypada w porze letniej w godzinach 13:00-14:00, więc można ten szczyt z łatwością pokryć właśnie z tych źródeł. Rozwój energetyki odnawialnej oznacza również zmniejszenie zależności nie tylko od zmieniających się cen surowców energetycznych, ale również od wykorzystywania przez Federację Rosyjską gazu i ropy naftowej jako elementu presji politycznej oraz sposobu finansowania swojego komponentu militarnego<sup>20</sup>. W przeciwieństwie do innych technologii energetycznych czas budowy instalacji jest bardzo szybki, a stworzenie elastycznego systemu zarządzania przyrostem mocy w OZE umożliwia dostosowanie ich do aktualnych potrzeb. Z tej perspektywy zawarta w projekcie *Polskiej Polityki Energetycznej 2050*<sup>21</sup> teza o konieczności zachowania autarkii jest błędna, ponieważ ogranicza możliwości wykorzystywania postępu technologicznego oraz różnic w cenach energii na świecie. Zdecydowanie lepszym i tańszym rozwiązaniem jest poszukiwanie wspólnych na poziomie Unii Europejskiej rozwiązań, wzmacniających ten wymiar bezpieczeństwa energetycznego. Niewątpliwie należą do nich zwiększenie efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii czy budowa interkonektorów. Z kolei nierentowna branża węglowa, na której jest oparty bilans energetyczny Polski, stanowi istotny element ograniczający rozwój gospodarczy, wpływający na bezpieczeństwo ekonomiczne. Dalsze zadłużanie branży i jej subwencjonowanie doprowadzą do kryzysu całego sektora finansów publicznych. Jastrzębska Spółka Węglowa SA podała, iż jej zadłużenie wynosi obecnie 13 mld PLN. Z drugiej strony w Polsce znajdują się kopalnie, które są rentowne, takie jak np. Bogdanka, która mimo swojego położenia blisko granicy wschodniej, zza której sprowadzany jest węgiel, jest w stanie z nim konkurować. Petryfikowanie stanu obecnego ograniczać będzie w przyszłości możliwości rozwiązania problemu, które muszą polegać na zamknięciu nierentownych kopalni i programach rozwojowych dla obszarów, na których w wyniku tego procesu zwiększy się bezrobocie. Trzeba również pamiętać, iż prywatyzacja

---

a bezpieczeństwo energetyczne regionu i Polski. Red. J.J. PIĄTEK, R. PODGÓRZAŃSKA. Szczecin 2013.

<sup>20</sup> Patrz szerzej: K.M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo ekonomiczne Federacji Rosyjskiej, a jej polityka zagraniczna w relacjach z Unią Europejską*. W: *Federacja Rosyjska w procesie demokratyzacji*. Red. J. TYMANOWSKI. Warszawa 2011, s. 239-266.

<sup>21</sup> Polityka energetyczna Polski do 2050 r. Ministerstwo Gospodarki, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl). Dostęp: 1.10.2014.



sektora węglowego, która jest najprostszym sposobem działania, biorąc pod uwagę perspektywy gazyfikacji węgla oraz rozwoju technologii grafenu, jest niewskazana.

### **Wojna gospodarcza strefy euroatlantycznej z Federacją Rosyjską a bezpieczeństwo ekonomiczne Polski**

Wprowadzenie sankcji gospodarczych przez Stany Zjednoczone oraz Unię Europejską na Federację Rosyjską oraz jej odpowiedź w postaci sankcji, rozpoczęły *de facto* wojnę gospodarczą między strefą euroatlantyczną a Rosją. Obecnie wojna ta ma niewielki wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski, ponieważ powiązania finansowe i handlowe są, prócz sektora surowcowego, nieznaczne. Potencjalnym ryzykiem jest wstrzymanie lub ograniczenie dostaw gazu i ropy z Rosji do Polski lub innych krajów Unii Europejskiej, np. do Niemiec, jednak biorąc pod uwagę relacje współzależności Niemiec i Federacji Rosyjskiej, jest to mało prawdopodobne. Wstrzymanie eksportu gazu na Ukrainę już spowodowało gigantyczne problemy sektora gazowego w Rosji, z tego powodu nie może sobie ona pozwolić na odcięcie od kolejnych rynków. Byłoby to możliwe tylko w przypadku dokończenia budowy gazociągu łączącego FR z ChRL, jednak jest to perspektywa kilku lat, w ciągu których państwa Unii Europejskiej, świadome zagrożenia, zdążą się przygotować. Istotną zaletą tej sytuacji jest głęboka świadomość elit politycznych w Europie, iż Rosja nie jest wiarygodnym partnerem, a jej działania mają za zadanie uzależnić ten obszar od surowców energetycznych i w ten sposób na niego oddziaływać. Obecne współzależności będą w ciągu 2-3 lat zmienione na relacje zależności Rosji od rynku europejskiego, czego efektem będzie spadek cen rosyjskich surowców energetycznych. Będzie to możliwe po rozwinięciu infrastruktury energetycznej, która dać spowodować pełną możliwość importu gazu z innych kierunków niż rosyjski. Czynniki wewnętrznymi, wpływającymi na ten stan, będą również zwiększenie efektywności energetycznej oraz rozwój branży odnawialnych źródeł energii. Polska, dzięki swojemu tranzytowemu położeniu i zasobom gazu z łupków, ma możliwość odegrania istotnej roli, zwiększając swoje znaczenie polityczne i poprawiając bezpieczeństwo ekonomiczne. Ograniczenie importu surowców energetycznych z Rosji przez całą Unię Europejską leży w interesie narodowym Polski, ponieważ zmieni to podstawy ekonomiczne polityki zagranicznej Rosji oraz wpłynie na zmniejszenie wydatków na zbrojenia tego państwa. Podobnie należy postrzegać również zagadnienie ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, które nie leży w interesie Rosji, ponieważ zmiany klimatu mogą jej umożliwić sięgnięcie po zasoby obecnie niedostępne. Proponowane regulacje i mechanizmy dostosowawcze ETS, które mają być przyjęte przez RE w październiku br. odpowiadają na słuszne wnioski zgłaszane przez Polskę, która ma znacznie mniejsze możliwości dostosowania do tej polityki, niż inne, bardziej rozwinięte państwa europejskie. Należy również pamiętać, iż szansa wprowadzenia powszechnej redukcji emisji CO<sub>2</sub> na szczycie w Paryżu w 2015 roku daje możliwość ekspansji gospodarczej całej Unii Europejskiej, odwracając trend jej spadającego udziału w światowej sile nabywczej. Biorąc pod uwagę

kierunki handlu zagranicznego Polski i stan bilansu obrotów bieżących, który wskazuje na deficyt w handlu z ChRL oraz Rosją, a nadwyżkę lub stabilność w handlu z państwami Unii Europejskiej polska gospodarka będzie korzystać z tego typu globalnych regulacji. Jednocześnie pogorszeniu ulegnie konkurencyjność gospodarek ChRL i Rosji, co należy oceniać pozytywnie.

### **Wnioski i rekomendacje**

Na stan bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oddziałują zarówno uwarunkowania międzynarodowe, jak również wewnętrzne. Wpływ Polski na uwarunkowania międzynarodowe jest ograniczony do mechanizmów Unii Europejskiej, której znaczenie w sferze gospodarczej spada. Wyzwaniami dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski XXI wieku są następujące zagadnienia: problem zadłużenia w walucie obcej, system emerytalny, słaba infrastruktura energetyczna, niska efektywność energetyczna, brak zdywersyfikowanego miksu energetycznego i zbyt mały udział w nim odnawialnych źródeł energii. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga długofalowych działań, które muszą się opierać na strategii, będącej efektem konsensusu politycznego głównych partii politycznych, organizacji pozarządowych i biznesu. Brak strategii prowadzi do braku regulacji w kluczowych sferach życia społecznego, które prowadzą do wycofywania się inwestorów zagranicznych, np. z poszukiwania gazu łupkowego w Polsce, czego efektem jest przejęcie ryzyka poszukiwań przez firmy kontrolowane przez państwo. Zwiększa to ich (i całej gospodarki) ekspozycję na ryzyko, zwiększa więc zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego. Z perspektywy instytucjonalnej konieczne jest powołanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, które będzie dokonywać oceny oraz przygotowywać strategie rozwojowe, zarówno z perspektywy ekonomicznej, jak i politologicznej. Również w kontekście zagrożeń konieczne jest redefiniowanie zadań i struktur działania służb specjalnych, aby mogły w sposób efektywny działać zarówno w kraju, jak też zagranicą. Myśląc strategicznie, należy poddać powtórnej analizie zagadnienie stanowiska Polski w sprawie regulacji w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> i to zarówno w perspektywie regionalnej i globalnej (biorąc pod uwagę ekonomiczne możliwości polskiej gospodarki, możliwości stymulacji wzrostu w obszarze informatycznym), ale też w perspektywie zagrożeń bezpośrednich i pośrednich, wynikających ze zmian klimatu. Elementem analizy powinna być również kwestia skutków wzrostu emisji CO<sub>2</sub> dla państwa generującego obecnie główne zagrożenia dla bezpieczeństwa nie tylko ekonomicznego Polski, jakim jest Federacja Rosyjska. W sensie politycznym konieczne jest wspieranie, na poziomie europejskim, takich mechanizmów, które będą gwarantowały zachowanie spójności, jednocześnie osłabiając państwa strefy euro, które decydują obecnie o sytuacji ekonomicznej nie tylko w swojej strefie, ale w całej Unii Europejskiej. Jest to szczególnie istotne, ponieważ możliwości szybkiego wejścia do strefy euro są obarczone wielkim ryzykiem przy obecnym stanie gospodarki światowej, a funkcjonowanie w ramach strefy daje jedynie iluzoryczną możliwość wpływu na podejmowane tam decyzje.

Paweł Grzywina

## Demograficzne aspekty bezpieczeństwa społecznego Polski na początku XXI wieku

Problematyka badań nad kategorią szeroko rozumianego bezpieczeństwa stanowi istotny obszar eksploracyjny dla nauk społecznych. Współczesny zakres pojęcia bezpieczeństwa uległ bowiem przemianie – obok utrwalonych już płaszczyzn militarnej czy politycznej, wyłoniły się nowe sfery, jak choćby bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo ekonomiczne czy wskazane w tytule artykułu bezpieczeństwo społeczne<sup>1</sup>. Jednocześnie nie została ustalona jednoznaczna i niekwestionowana odpowiedź na pytania: jaka jest istota bezpieczeństwa społecznego? Jakie czynniki i/lub procesy stanowią zasadnicze wyzwania dla tegoż bezpieczeństwa? Celem niniejszego artykułu będą zatem rozważania nad naturą bezpieczeństwa społecznego oraz przegląd najważniejszych aspektów wskazanej tematyki, a także próba odpowiedzi na postawione wyżej pytania.

Podjmując problematykę definiowania bezpieczeństwa społecznego, należy uprzednio wyjaśnić, czym jest samo bezpieczeństwo oraz jakie relacje zachodzą między wskazanymi kategoriami. Precyzyjne sformułowanie desygnatu pojęciowego bezpieczeństwa nastrocza bowiem trudności, wynikające m.in. z faktu wielości definicji, które stanowią naturalną pochodną nastawienia metodologicznego przedstawicieli dziedzin nauki, definiujących właśnie bezpieczeństwo za pomocą terminologii dyscypliny im najbliższej<sup>2</sup>. Konsekwencją logiczną tego stanu jest uznanie zakresu bezpieczeństwa za wieloaspektowe, obejmujące wiele (wszystkie?) pola życia społecznego człowieka, uwzględniając zależności m.in. na płaszczyznach: psychologicznej, socjo-ekonomicznej, politycznej czy kulturowej. Bezpieczeństwo jawi się zatem jako pojęcie wysoce złożone, którego próby wyjaśnienia nie doprowadziły do ustalenia jednolitej definicji.

Etymologia pojęcia bezpieczeństwo wywodzi się z łacińskiego *sine cura – securitas*, co oznacza stan pozostawiania „bez pieczy”<sup>3</sup>, czyli bez dostatecznej ochrony. Zazwyczaj jednak podkreśla się negatywny, wąski charakter bezpieczeństwa, jako stanu bez zagrożeń (tabela 1).

<sup>1</sup> Por. M. MALEC: *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*. Warszawa 2006, s. 32.

<sup>2</sup> Por. M. CIEŚLARCZYK: *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*. Siedlce 2009, s. 9.

<sup>3</sup> R. ZIĘBA: *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*. W: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wiek*. Red. D. B. BOBROW, E. HALIŻAK, R. ZIĘBA. Warszawa 1997, s. 3.

Tab. 1. Zagrożenia bezpieczeństwa

Źródło zagrożenia	Charakterystyka
Przyroda (ekosfera)	Najstarsze i jednocześnie naturalne (pierwotne) źródło zagrożeń dla egzystencji człowieka, np. choroby epidemiczne.
Technika (technosfera)	Stworzona przez człowieka, który paradoksalnie, starając się okiełznać siły przyrody i uniezależnić się od niej, popadł w jeszcze większe uzależnienie od techniki.
Społeczeństwo	System społeczno-gospodarczo-polityczny warunkuje zachowania ludzkie, w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zorganizowaną przemoc: wojny, konflikty militarne, represje, system prawny ograniczający wolność jednostek;</li> <li>▪ tzw. kwestię społeczną wyrażającą się m.in. „walką o byt”;</li> <li>▪ wyrzysk ekonomiczny;</li> <li>▪ nadmierne wymagania społeczne, np. w postaci kultu piękna;</li> <li>▪ zbyt dużą ingerencję różnych instytucji w życie prywatne jednostek;</li> <li>▪ szybkość zmian zachodzących w otoczeniu, tzw. „szok przyszłości”.</li> </ul>
Jednostka ludzka	Jednostka może stanowić zagrożenie dla samej siebie w skutek różnych przyczyn, np.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ czynników genetycznych i/lub nabytych;</li> <li>▪ czynów karalnych, wymierzonych w inne osoby;</li> <li>▪ zachowań autodestrukcyjnych;</li> <li>▪ podejmowania świadomych działań zwiększających korzyści, ale obciążonych ryzykiem.</li> </ul>
Inne jednostki ludzkie	Zachowania cechujące się: patologią, przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, nienawiść itd.

Źródło: Opracowanie na podstawie J. SUPIŃSKA: *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa 1991, s. 83-84.

Definiowanie bezpieczeństwa wyłącznie w oparciu o katalog zagrożeń wymaga jednakże uprzedniego określenia wszystkich ryzyk, co w sytuacji złożonej rzeczywistości nie będzie nigdy w pełni możliwe. Natomiast traktowanie bezpieczeństwa w kategoriach przetrwania, tworzenia warunków zapewniających prawidłowy rozwój (bezpieczeństwo rozwojowe) charakteryzuje pozytywne podejście do bezpieczeństwa, które, nie odrzucając wiedzy o zagrożeniach, wskazuje na podjęcie aktywnych działań.

Istotne zmiany w myśleniu o przedmiocie bezpieczeństwa dokonały się wskutek badań interdyscyplinarnych, które doprowadziły do wyodrębnienia

wielu nowych pozamilitarnych płaszczyzn (sektorów). Należy podkreślić rolę, jaką w tym procesie odegrali Barry Buzan, Ole Wæver oraz Jaap de Wilde, którzy wyróżniając horyzontalne i wertykalne wymiary badań nad bezpieczeństwem, otworzyli nowe pola eksploracji. Poziomy kierunek rozszerzenia zakresu pojęcia bezpieczeństwa wyrażał się bowiem swoistym poszerzeniem odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa również na inne podmioty, nie tylko na państwo. Pionowy zakres badań nad bezpieczeństwem przenosił zaś akcent z dotychczasowego wymiaru militarnego na poszerzony obszar problemowy. W konsekwencji tych zabiegów wskazani autorzy wyróżnili sektory bezpieczeństwa: militarny, polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny, którym odpowiadało pięć typów bezpieczeństwa: militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne<sup>4</sup>.

Koncepcja B. Buzana stanowiła punkt bazowy w procesie dalszego pogłębiania badań nad istotą bezpieczeństwa, czego konsekwencją stało się wypracowanie m.in. koncepcji *human security*, czyli bezpieczeństwa człowieka (bezpieczeństwa jednostki ludzkiej). Źródłem tej idei należy upatrywać w opublikowanym w 1994 roku przez Program Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) Raporcie o Rozwoju Społecznym zatytułowanym *New dimensions of human security*. W dokumencie tym podkreślono, iż „koncepcja bezpieczeństwa zbyt długo była rozumiana w sposób wąski, jako bezpieczeństwo danego terytorium (...), lub jako ochrona interesu narodowego w polityce zagranicznej, bądź jako światowe bezpieczeństwo (...). Dla większości ludzi brak poczucia bezpieczeństwa wynika z obawy o codzienny byt (pożywienie, pracę czy bezpieczeństwo rodziny), a nie ze strachu przed globalną katastrofą”<sup>5</sup>.

W raporcie UNDP określono także sektory *human security*, w skład którego powinny zostać włączone (rozszerzone) zagrożenia w siedmiu obszarach (poszerzona koncepcja B. Buzan’a):

- 1) bezpieczeństwa ekonomicznego,
- 2) bezpieczeństwa żywnościowego,
- 3) bezpieczeństwa zdrowotnego,
- 4) bezpieczeństwa środowiskowego (ekologicznego),
- 5) bezpieczeństwa osobistego,
- 6) bezpieczeństwa społeczności (wspólnot),
- 7) bezpieczeństwa politycznego<sup>6</sup>.

W rozważaniach nad *human security* należy zaznaczyć, iż rozumienie tej kategorii ukształtowało się niejako wokół dwóch szkół: japońskiej oraz kanadyjskiej, a ich wspólnego ideologicznego źródła należy doszukiwać się w przemówieniu prezydenta USA Franklina D. Roosevelta z dnia 6 stycznia 1941 roku o *Czterech wolnościach*:

<sup>4</sup> K.P. MARCZUK: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem*. W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*. Red. S. SUŁOWSKI, M. BRZEZIŃSKI. Warszawa 2009, s. 68-69.

<sup>5</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM: *Human Development Report 1994*. New York-Oxford 1994, s. 22.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 24.

- 1) wolności słowa i wypowiedzi,
- 2) wolności kultu,
- 3) wolności od niedostatku (nędzy),
- 4) wolności od strachu (lęku)<sup>7</sup>.

Japoński nurt *human security* pojmuje bezpieczeństwo jako „wolność od niedostatku” (*freedom from want*), czyli zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych jednostki (przetrwania) oraz zagwarantowanie pozytywnego bezpieczeństwa (rozwoju). Szkoła japońska prezentuje tzw. szerokie podejście do koncepcji *human security*, podkreślające godność człowieka oraz jego prawo do rozwoju. Praktyczną realizacją tych deklaracji było powołanie z inicjatywy rządu Japonii, w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, *United Nations Trust Fund for Human Security*, którego zasadniczym celem jest promocja bezpieczeństwa jednostki w myśl zasady: *Freedom from fear, freedom from want, freedom to live in dignity*<sup>8</sup>.

Zawężające podejście do *human security* przyjęła natomiast szkoła kanadyjska, koncentrując się na rozważaniach nad konfliktami zbrojnymi i związaną z nimi pomocą humanitarną – podejście *freedom from fear*, a także akcentowanie wolności politycznych oraz praw człowieka. Kanadyjska interpretacja *human security* dopuszcza również użycie siły na terenie innego państwa, ale zawsze w imię ochrony jednostki<sup>9</sup>.

Koncepcja *human security*, obejmując zarówno społeczny (rozwojowy), jak również socjalny wymiar bezpieczeństwa, stanowi przykład poszerzenia zakresu rozważań nad naturą bezpieczeństwa, wpisując się tym samym w sposób trwały we współczesne rozumienie tegoż bezpieczeństwa.

Sektorowa perspektywa analizy bezpieczeństwa, obejmująca m.in. wymiar polityczny, ekonomiczny, społeczny, ekologiczny i wiele innych, pozwala także na uzyskanie obrazu środowiska bezpieczeństwa, który charakteryzuje się względną całością. Wyznaczony we wprowadzeniu zakres rozważań wymaga jednak, aby bardziej skupić uwagę na społecznych aspektach bezpieczeństwa, a zwłaszcza jego demograficznych wyzwaniach. Przeprowadzone bowiem dotychczas rozważania odwołują się do dwóch zasadniczych kategorii, jedynie nakreślonych: bezpieczeństwa społecznego i bezpieczeństwa socjalnego, które w literaturze przedmiotu stosowane są w sposób zamienny. Bezpieczeństwo socjalne jest jednak kategorią węższą, związaną z tzw. katalogiem ryzyk socjalnych oraz wynikających z nich problemów z zapewnieniem materialnych środków do życia. Szerszym pojęciem jest bezpieczeństwo społeczne, które oprócz wymienionej wyżej kategorii zawiera elementy związane z zapewnieniem gwarancji rozwoju jednostki ludzkiej.

W polskiej literaturze przedmiotu definicję bezpieczeństwa socjalnego opracował m.in. Mirosław Księżopolski, który pojmuje wskazaną kategorię jako

---

<sup>7</sup> F. D. ROOSEVELT: *The Four Freedoms*, [www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm](http://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>8</sup> Por. UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURITY: *Human Security for All*, [www.unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all](http://www.unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>9</sup> K.P. MARCZUK: *Trzecia Opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*. Warszawa 2007, s. 87.

„stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania”<sup>10</sup>. Wskazane wyżej zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego powstają wskutek wielu czynników sprawczych, których zbiorczą nazwę zamknąć można w kategorii kwestii społecznej – zjawiska wyrażającego się ograniczaniem bądź całkowitym „blokowaniem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”<sup>11</sup>. Niezaspokojone potrzeby powodują odczuwalny stan braku, który narastając warunkuje trudne sytuacje życiowe, zagrażające poczuciu bezpieczeństwa socjalnego jednostek.

Podstawowymi zagrożeniami (kwestiami społecznymi) są zagrożenia:

- 1) bytu człowieka, które wynikają z niezaspokojonych potrzeb fizjologicznych;
- 2) środowiska mieszkaniowego, zwłaszcza substandardowego;
- 3) pracy oraz warunków tzw. BHP (bezpieczeństwa i higieny pracy) – istotne znaczenie mają niepewność pracy, wypadkowość i choroby zawodowe;
- 4) środowiska przyrodniczego, zwłaszcza życia na obszarze zanieczyszczonym;
- 5) zdrowia – obawa o bezpieczeństwo zdrowotne i utrudniony dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej;
- 6) natury ekonomicznej, zwłaszcza brak adekwatnego zabezpieczenia finansowego, życie w niedostatku lub ubóstwie;
- 7) utrudniające prawidłowy rozwój, m.in. utrudniony dostęp do systemu edukacji i niski poziom wykształcenia, brak dostępu do placówek sportowo-kulturalnych<sup>12</sup>.

Kwestie społeczne stanowią zatem bariery w osiąganiu bezpieczeństwa socjalnego, wyznaczając tym samym wyzwania dla polityki bezpieczeństwa społecznego współczesnego państwa.

Wymienione w definicji przez M. Księżopolskiego zagrożenia wymagają również doprecyzowania, bowiem obejmują ryzyka socjalne, których katalog najpełniej wyrażony został w *Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego*<sup>13</sup> i są to:

- zagrożenie zdrowia o różnych źródłach, ale skutkach podobnych – objawiających się w niemożności zarobkowania i w związku z tym brakiem środków finansowych na pokrycie leczenia;
- zagrożenie starością, zwłaszcza z brakiem możliwości uzyskiwania dochodu, a w dalszych stadiach niesamodzielność i uzależnienie od innych osób;
- zagrożenie trwałą niepełnosprawnością i związaną z nią trwałą niezdolnością do zarobkowania;

<sup>10</sup> M. KSIĘŻOPOLSKI: *Hasło Bezpieczeństwo socjalne*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. RYSZ-KOWALCZYK. Warszawa 2001, s. 20.

<sup>11</sup> B. RYSZ-KOWALCZYK: *Teoria kwestii i problemów społecznych*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 2007, s. 182.

<sup>12</sup> M. LESZCZYŃSKI: *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*. Kielce 2009, s. 15.

<sup>13</sup> *Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego*, Dz. U. 2005, Nr 93, poz. 775.

- zagrożenie bezrobociem i brakiem źródeł utrzymania, które warunkowane są niedoskonałością systemu ekonomicznego;
- zagrożenie czasową niezdolnością do zarobkowania z powodu połogu i późniejszej opieki nad dzieckiem;
- zagrożenie osób niezdolnych do pracy, utrzymywanych przez pracownika, śmiercią ich żywiciela<sup>14</sup>.

Zestawienie tychże ryzyk nie stanowi wykazu trwałego, w tym sensie, iż ulega on przemianom wynikającym z szerszych procesów natury społecznej (nowe zjawiska społeczne, m.in. rozkład życia rodzinnego, samodzielne rodzicielstwo), gospodarczej (postęp technologiczny) czy politycznej, powodujących powstawanie nowych kategorii w katalogu ryzyk.

Gwarancja bezpieczeństwa socjalnego stanowi główny cel systemu zabezpieczenia społecznego, którego zakres definicyjny, ze względu na brak definicji ustawowej w Polsce, można przytoczyć za Trybunałem Konstytucyjnym jako „system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. W skład tak pojętego zabezpieczenia społecznego wchodzi trzy instytucje prawne: ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający”<sup>15</sup>. Z przywołaną definicją koresponduje definicja zaproponowana przez Jerzego Piotrowskiego, który pod pojęciem zabezpieczenia społecznego rozumie „całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych społecznie uznanych za ważne potrzeb”<sup>16</sup>. Wartość eksplanacyjna tej definicji koncentruje się zatem na bezpieczeństwie socjalnym (jako elemencie bezpieczeństwa społecznego), które powinno zostać zapewnione przez instytucje państwa.

Bezpieczeństwo socjalne wobec powyższych ustaleń jest kategorią ograniczającą się wyłącznie do zapewnienia środków wystarczających do przeżycia. Bezpieczeństwo społeczne stanowi natomiast koncepcję szerszą, wykracza bowiem poza sferę ekonomiczną, oznaczając „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek”<sup>17</sup>. Obejmuje zatem nie tylko stan wolności od ryzyk socjalnych, ale również bezpieczeństwo rozwoju jednostek. Z definicją M. Księżopolskiego koresponduje ujęcie zaproponowane przez Marka Leszczyńskiego, który przez bezpieczeństwo społeczne rozumie „całokształt działań prawnych, organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom

<sup>14</sup> Por. J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa 1966, s. 87.

<sup>15</sup> *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r.*, K. 17/92, OTK 1993/2/33.

<sup>16</sup> J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 28.

<sup>17</sup> M. KSIĘŻOPOLSKI: *Hasło Bezpieczeństwo socjalne...*, s. 20.



społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. (...) Drugim elementem bezpieczeństwa społecznego jest tworzenie warunków rozwojowych.”<sup>18</sup>

Obowiązek ten wynika także z zapisów *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, gdyż kluczowym celem działań państwa w obszarze bezpieczeństwa społecznego jest zapewnienie poprawy jakości życia obywateli. „Wymaga to prowadzenia aktywnej polityki społecznej – przede wszystkim radykalnego ograniczania sfery ubóstwa i zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego poprzez wzrost realnych dochodów wszystkich grup społecznych oraz zmniejszenie stopy bezrobocia. Działania instytucji państwowych winny mieć również na celu zapobieżenie nadmiernemu rozwarstwieniu społecznemu i politykę wyrównywania różnic w rozwoju społecznym poszczególnych regionów”<sup>19</sup>.

Ustalone w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* kierunki działań można odnaleźć również w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, uznano bowiem iż aktywność państwa w sferze bezpieczeństwa społecznego powinna skupić się na wzmacnianiu poczucia bezpieczeństwa socjalnego, tak aby zapobiec rozwarstwieniu i wykluczeniu społecznemu, „m.in. poprzez dostęp wszystkich obywateli do wytwarzanych dóbr, umożliwiający zaspokojenie przynajmniej ich podstawowych potrzeb”<sup>20</sup>. Współczesne państwo jest gwarantem bezpieczeństwa, w tym także bezpieczeństwa społecznego, z czym wiąże się stworzenie obywatelom ram rozwojowych m.in. poprzez adekwatną politykę społeczną. Działania organów państwa powinny zatem zmierzać do kształtowania takiego standardu bezpieczeństwa społecznego, który z jednej strony zapewni system wspierania rozwoju jednostki i realizacji jej aspiracji życiowych, z drugiej zaś zagwarantuje ochronę przed ubóstwem i jego skutkami, gdyż krytyczne sytuacje w życiu jednostek i rodzin (np. utrata dochodu z powodu choroby, bezrobocie, inwalidztwa itd.) warunkują niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb, a tym samym powodują utratę poczucia bezpieczeństwa.

Analiza bezpieczeństwa społecznego Polski wymaga, aby rozważyć także wyzwania, które generują nowe sytuacje i wymagają przez to adekwatnych działań państwa w celu osiągnięcia optymalnego stanu bezpieczeństwa społecznego. Efektywne kształtowanie polityki bezpieczeństwa społecznego zależy bowiem w znacznym stopniu od racjonalnego identyfikowania wyzwań oraz wykorzystania wielu zmiennych w czasie i przestrzeni uwarunkowań. Istotną rolę w tym procesie odgrywa polityka publiczna w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego – polityka społeczna, która winna być nakierowana na rozpoznanie tychże wyzwań.

Istotną kwestię stanowi również ustalenie kryteriów warunkujących uznanie danego zjawiska lub procesu za wyzwanie dla systemu bezpieczeństwa społecznego. Definiując bowiem pożądany poziom tegoż bezpieczeństwa,

<sup>18</sup> M. LESZCZYŃSKI: *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 37.

<sup>19</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2007, s. 16.

<sup>20</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2013, s. 182.

precyzyjnego określenia wymagają również wyzwania, do których zaliczyć należy w pierwszej kolejności:

- kwestie demograficzne, zwłaszcza proces starzenia się społeczeństwa, który stanowić powinien impuls do zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, ale także w systemie pomocy społecznej. Wyzwaniem dla bezpieczeństwa społecznego staje się również ujemny przyrost naturalny, będący przesłanką do modyfikacji systemu ochrony rodziny;
- zmiany społeczne na poziomie makro, związane np. ze zmianami w systemie produkcji (przejście od społeczeństw industrialnych do poindustrialnych) bądź z przemianami społeczeństw z dominującymi wartościami materialistycznymi i wspólnotowymi (praca i oszczędność, rodzina i naród) do takich, w których dominują wartości postmaterialistyczne i zindywidualizowane (jakość własnego życia i samorealizacja);
- problemy społeczne, których natura zakłóca pokój, a przez to również bezpieczeństwo społeczne, m.in.: długotrwałe bezrobocie i związana z nim bierność zawodowa, ubóstwo oraz wzrastające nierówności społeczno-ekonomiczne, wykluczenie społeczne grup, np. osób starszych, niepełnosprawnych, imigrantów<sup>21</sup>.

Wyzwaniem stojącym przed polityką bezpieczeństwa społecznego jest także współczesny kryzys państwa *welfare state* (państwa opiekuńczego). Stanisława Golinowska przytoczyła najczęściej używane argumenty w krytyce państwa opiekuńczego:

- negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się w wysokich kosztach przekładających się na negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Szeroki zakres redystrybucji dochodów powoduje przegraną w konkurencji światowej. Pojawia się również deficyt budżetowy – przejaw nierównowagi gospodarczej, rosną koszty obsługi długu publicznego;
- negatywne skutki społeczne, wynikające z rozbudowanej opieki socjalnej państwa, która osłabiając indywidualną przezorność oraz zmniejszając zdolności przystosowania do zmieniających się warunków życia, powoduje obniżenie oszczędności, a w konsekwencji również inwestycji. Rozbudowany system bezpieczeństwa socjalnego powoduje osłabienie tradycyjnych więzi społecznych, w tym rodzinnych. Ulegająca przemianom rola rodziny w połączeniu z osłabionym systemem motywacji do zawierania małżeństw oraz rodzenia dzieci prowadzi w konsekwencji do starzenia się społeczeństwa;
- niedostosowanie instytucji *welfare state* do nowych wyzwań społecznych, nowych kwestii socjalnych w epoce poindustrialnej, takich jak: starzenie się populacji, zmiany w kształtowaniu się rodziny oraz

<sup>21</sup> J. GIERSEWSKI: *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2013, s. 132.

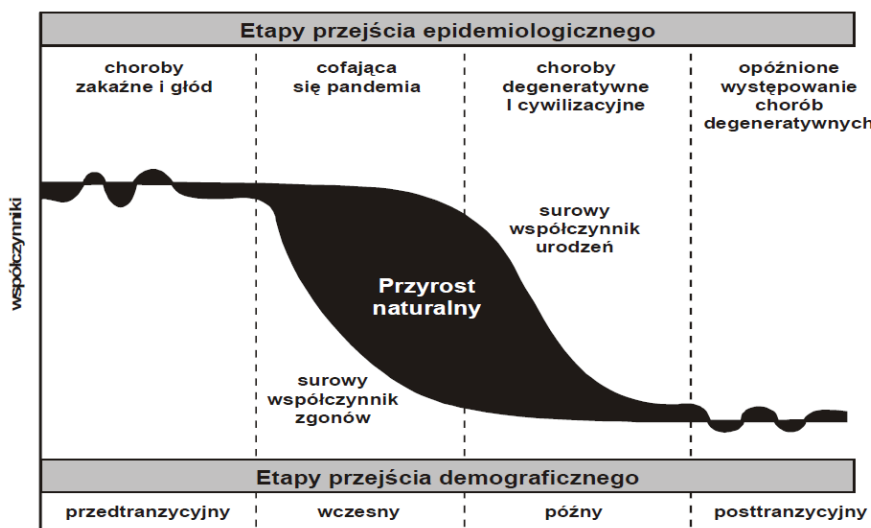
pozycji kobiet na rynku pracy, zmiany w strukturze zatrudnienia, pojawiające się ubóstwo oraz wykluczenie społeczne<sup>22</sup>.

Wyszczególnione wyzwania o charakterze systemowym stanowią przesłanki do reform instytucji, których celem jest właśnie ochrona wartości składających się na zakres bezpieczeństwa społecznego, będącego często wynikiem kompromisu między sprawiedliwością społeczną a efektywnością ekonomiczną.

W grupie wskazanych powyżej wyzwań demograficznych (tzw. kwestii demograficznych) najważniejszym wyzwaniem, związanym bezpośrednio z zagwarantowaniem bezpieczeństwa społecznego, jest zapewnienie biologicznego przetrwania narodu, które wymaga reprodukcji populacji na względnie trwałym, systematycznym poziomie. Tymczasem obserwuje się proces starzenia się społeczeństwa, polegający na wzroście odsetka ludności powyżej 60 lat i więcej (miara WHO) lub 65 lat i więcej (miara ONZ), co stanowi konsekwencję długookresowych przemian dwóch komponentów wchodzących w zakres ruchu naturalnego ludności – rozrodczości oraz umieralności. Przemiany te zostały w całościowy sposób ujęte w koncepcji przejścia demograficznego i towarzyszących temu przejściom: epidemiologicznemu oraz zdrowotnemu.

Teoria przejścia demograficznego opisuje proces przemian reprodukcji ludności w czterech zasadniczych fazach (rys. 1).

**Rys. 1. Fazy przejścia demograficznego i przejścia epidemiologicznego**



Źródło: P. SZUKALSKI: *Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku*. W: *To idzie starość – polityka społeczna a przygotowanie do starzenia się ludności Polski*. Red. P. SZUKALSKI. Warszawa 2008, s. 10.

<sup>22</sup> S. GOLINOWSKA: *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*. „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12, s. 1-4.

Etap przedtranzycyjny charakteryzował się współistnieniem wysokiej umieralności oraz wysokiej dzietności ludzi. Wynikało to z faktu narażenia życia ludzkiego na wysokie ryzyko zgonu zarówno w wyniku takich zjawisk, jak klęski żywiołowe, epidemie czy wojny, ale również wskutek wysokiej umieralności w pierwszych latach życia. Udział osób starych w takiej populacji pozostawał na poziomie niskim (ok. 4-6% ludności w wieku 60 lat i więcej), charakteryzującym się ponadto niestabilnością.

Druga faza przejścia demograficznego wiąże się z procesem powolnego obniżania się współczynnika zgonów, przy wysokim współczynniku rodności malejącym dopiero pod koniec fazy. Efektem tych procesów był pierwotnie spadek, a następnie wzrost odsetka osób starszych, co wynikało z obniżania się poziomu umieralności w wieku średnim oraz starszym.

Stadium późnego przejścia demograficznego cechuje szybkie tempo obniżania się rodności przy równoczesnej powolnej redukcji współczynnika zgonów, głównie wśród populacji osób w wieku średnim i starszym. Tempo wzrostu liczby ludności ograniczał również proces dopasowania liczby ludności do dostępnych zasobów. Konsekwencją tych zjawisk stało się zwiększenie odsetka osób starszych.

Ostatnią fazę przejścia demograficznego – posttranzycyjną – charakteryzuje stabilizacja, na niskim poziomie, współczynnika zgonów oraz urodzeń. Liczba ludności pozostaje na stałym poziomie lub spada. Prognozowana długość życia jest wysoka, co przekłada się na wzrost średniej wieku oraz znaczny odsetek ludzi starych.

Jednocześnie z zachodzącym przejściem demograficznym zachodzą inne, powiązane z nim przejścia – epidemiologiczne i zdrowotne. Pierwsze z wymienionych obejmuje dwutorowy proces dotyczący zgonów:

- zmiany w zakresie przyczyn zgonów – przejście od fazy epidemii i głodu, przez fazę wygasania pandemii chorób zakaźnych, do ery dominacji chorób zwyrodnieniowych i cywilizacyjnych;
- zmiany rozkładu zgonów według wieku – od etapu dominacji zgonów następujących w pierwszych miesiącach lub latach życia do etapu dominacji zgonów występujących w późnych dekadach życia (70-tej, 80-tej i wyżej)<sup>23</sup>.

Przejście zdrowotne – zawierające niejako w swoim zakresie przejście poprzednie – stanowi kategorię użyteczną w procesie deskrypcji zmian długookresowych zarówno stanu zdrowia, jak również sprawności ludności, odwołując się do porównywalnych wskaźników stanu zdrowia. Źródeł koncepcji przejścia zdrowotnego można upatrywać według Piotra Szukalskiego w kilku zjawiskach:

- 1) demokratyzacji oraz upublicznieniu medycyny;
- 2) zmianie celów medycyny – przejścia od działań jedynie w sytuacji ciężkich chorób do profilaktyki i edukacji;

---

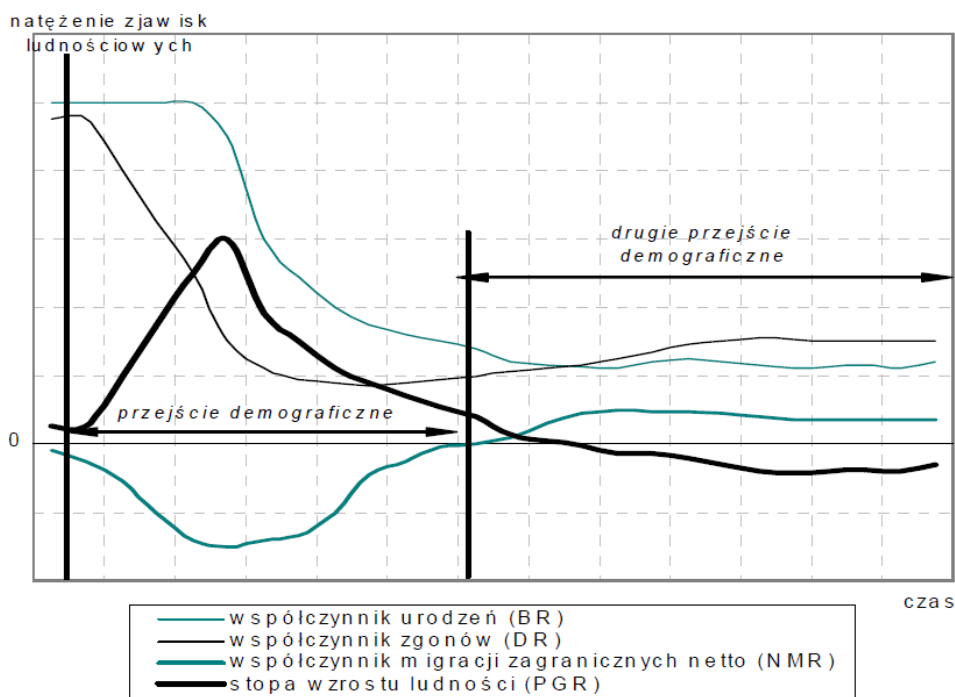
<sup>23</sup> W. WRÓBLEWSKA: *Teoria przejścia epidemiologicznego oraz fakty na przełomie wieków w Polsce*. „Studia Demograficzne” 2009, nr 1 (155), s. 110-111.

- 3) podniesieniu zakresu skuteczności medycyny, głównie wskutek rozwoju technologicznego;
- 4) przemianie modelu ochrony zdrowia<sup>24</sup>.

Następstwem opisanych przejść są, z jednej strony wydłużenie się przeciętnego dalszego trwania życia, z drugiej zaś poprawa stanu zdrowia populacji, przy późniejszym występowaniu chorób chronicznych.

Współcześnie w opisie zachodzących przemian demograficznych wykorzystywana jest koncepcja tzw. drugiego przejścia demograficznego, opracowana przez Dirka van de Kaa i Rona Lesthaeghe'a (rys.2). Wyjaśnia ona rozbieżności występujące pomiędzy oczekiwanym stanem po zakończeniu pierwszego przejścia demograficznego – tj. stanem reprodukcji prostej, gdy pokolenie córek potencjalnie miało być tak samo liczne, jak pokolenie matek – a faktycznym poziomem reprodukcji, nie gwarantującym już prostej zastępowalności pokoleń.

**Rys. 2. Pierwsze i drugie przejście demograficzne**



Źródło: M. OKÓLSKI: *Demografia*. Warszawa 2005, s. 149.

<sup>24</sup> P. SZUKALSKI: *Starzenie się ludności ...*, s. 10.

Drugie przejście demograficzne charakteryzują również procesy:

- 1) świadomego opóźniania wieku prokreacji;
- 2) znacznego obniżenia płodności wraz ze spadkiem dzietności;
- 3) wzrastającej liczby związków niesformalizowanych oraz upowszechnienia się alternatywnych wzorców życia rodzinnego;
- 4) wydłużenia się okresu trwania jednostkowego życia.

W fazie drugiego przejścia demograficznego kraje Europy Zachodniej znalazły się już w latach 60. XX w., gdy zaobserwowano znaczny spadek płodności, po okresie powojennego boomu. W Polsce współczynnik płodności do końca lat 80. utrzymywał się na poziomie gwarantującym zastępowalność pokoleń (czyli 2,1), podczas gdy umieralność była ustabilizowana. Należy również zaznaczyć, iż Polska w 1967 roku przekroczyła próg starości demograficznej, a próg zaawansowanej starości demograficznej – już w 1980 roku Przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa stanowi zatem jedną z podstawowych cech charakteryzujących zmiany demograficzne w Polsce. Należałoby więc bliżej scharakteryzować ten proces.

Pierwszym rozpatrywanym aspektem stanie się udział osób starszych w strukturze populacji. W 2012 roku, według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w Polsce zamieszkiwało ponad 38,5 mln osób, z których ponad 2,5 mln osób było w wieku 60-64 lat, z których większość zamieszkiwała miasta. W poszczególnych grupach wiekowych osób starszych w miastach, jak i na wsi, przeważają kobiety. Liczbę ludności w wieku 60 i więcej lat oraz według płci i w układzie miasto–wieś zaprezentowano w tabeli 2.

**Tab. 2. Ludność Polski według płci i wieku w 2012 r.**

Przedział wiekowy	Ogółem	M	K	Miasto			Wieś		
				Razem	M	K	Razem	M	K
				w tysiącach					
60–64	2557,5	1184,3	1373,3	1704,0	762,4	941,6	853,5	421,9	431,6
65–69	1613,7	711,0	902,7	1075,8	464,9	610,9	537,9	246,1	291,8
70–74	1286,1	522,5	763,6	829,5	331,4	498,2	456,6	191,1	265,5
75–79	1144,6	425,0	719,6	721,9	265,7	456,2	422,7	159,4	263,3
80 lat i więcej	1443,3	436,6	1006,7	873,4	266,8	606,6	569,9	169,8	400,1

Źródło: GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY: *Rocznik Demograficzny 2013*. Warszawa 2013, s. 135.

Według prognozy GUS na lata 2007–2035 liczba ludności Polski w 2035 roku zmniejszy się w stosunku do 2012 roku o ponad 2,5 mln osób i wyniesie blisko 36 mln<sup>25</sup>. Prognoza przewiduje dalszy, systematyczny wzrost udziału osób starszych w strukturze populacji, na co wskazują dane zawarte w tabeli 3.

**Tab. 3. Prognoza ludności Polski według wieku do 2035 r.**

Przedział wiekowy	2015	2020	2025	2030	2035
	w tysiącach				
65–79	5 929	6 954	7 844	8 195	8 358
80 i więcej lat	1 488	1 566	1 537	2 005	2 574

Zródło: GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY: *Prognoza ludności na lata 2008-2035*. Warszawa 2009, s. 204.

Z perspektywy bezpieczeństwa społecznego zasadnicze znaczenie ma jednak konsekwencja ekonomiczna procesu starzenia się społeczeństwa w postaci zwiększającego się obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku poprodukcyjnym – tzw. współczynnik obciążenia demograficznego, określający stosunek ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety – 60 lat i więcej, mężczyźni – 65 lat i więcej) do ludności w wieku produkcyjnym (kobiety 18-59 lat, mężczyźni – 18-64 lat). Relacja ta zwiększyć się ma pomiędzy rokiem 2010 a 2035 z 26 osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym do 46 (tabela 4).

**Tab. 4. Współczynnik obciążenia demograficznego do 2035 r.**

Ludność w wieku	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Nieprodukcyjnym	55	60	68	73	73	74
Przedprodukcyjnym (0–14 lat)	29	29	31	32	29	27
Poprodukcyjnym (60/65 lat)	26	31	37	42	44	46

Zródło: *Prognoza ludności na lata 2008-2035...*, s. 311.

<sup>25</sup> GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY: *Prognoza ludności na lata 2008-2035*. Warszawa 2009, s. 188.

W strukturze populacji zmniejszał się będzie zatem udział procentowy ludności w wieku przedprodukcyjnym (z 18,7% w 2010 roku do 15,7% w 2035 roku) oraz w wieku produkcyjnym (z 64,4% w 2010 roku do 57,6% w 2035 roku), a zwiększał udział ludności w wieku poprodukcyjnym (z 16,8% w 2010 roku do 26,7% w 2035 roku) (tabela 5).

**Tab. 5. Prognoza ludności według ekonomicznych grup wieku do 2035 r. (w %)**

Ludność w wieku	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Przedprodukcyjnym (0–17 lat)	18,7	18,2	18,4	18,2	17,0	15,7
Produkcyjnym (18–59/64)	64,5	62,4	59,5	57,8	57,8	57,6
Poprodukcyjnym (60/65 lat)	16,8	19,4	21,1	24,0	25,2	26,7

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2008-2035...*, s. 240.

W strukturze populacji zmniejszy się zarówno udział dzieci z grupy wiekowej 0–14 lat (z 15,0% w 2010 roku do 12,5% w 2035 roku), jak również osób w wieku 15–64 lata (z 71,4% w 2010 roku do 64,2% w 2035 roku). Wyraźnie wzrośnie natomiast populacja osób w wieku 65 lat i więcej (z poziomu 13,5% w 2010 roku do 23,2% w 2035 roku), oraz populacja osób w wieku sędziwym – 80 lat i więcej (z 3,5% w 2010 roku do 7,2% w 2035 roku). Proces starzenia się społeczeństwa ulegnie zatem nasileniu w 2015 roku (tabela 6).

**Tab. 6. Prognoza ludności do 2035 r. według grup wiekowych (w %)**

Grupa wiekowa	2010	2015	2020	2025	2030	2035
0–14 lat	15,0	15,2	15,6	15,0	13,7	12,5
15–64 lata	71,4	69,2	66,0	64,1	64,0	64,2
65 i więcej lat	13,5	15,6	18,4	21,0	22,3	23,2
80 i więcej lat	3,5	3,9	4,1	4,1	5,5	7,2

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2008-2035...*, s. 219.



Kolejnym istotnym aspektem zmian demograficznych jest wydłużanie się trwania życia. Od początku lat 90. XX wieku w Polsce obserwuje się proces systematycznego wydłużania się życia ludzkiego. Przeciętne trwanie życia dla mężczyzny urodzonego w 1990 roku przewiduje się na 66,23 lat, a dla kobiety na 75,24 lat. W 2010 roku wskazane wartości wzrosły odpowiednio dla mężczyzny urodzonego w 2010 roku – 72,10 lat, a dla kobiety – 80,60 lat.

**Tab. 7. Przeciętne dalsze trwanie życia w okresie 1990-2012**

Lata	Przeciętna liczba lat dalszego trwania życia dla noworodka (osoby w wieku 0 lat)	
	Mężczyźni	Kobiety
1990	66,23	75,24
1995	67,62	76,38
2000	69,74	78,00
2005	70,81	79,40
2008	71,26	79,96
2009	71,53	80,05
2010	72,10	80,59
2011	72,44	80,90
2012	72,71	80,98

Źródło: *Rocznik Demograficzny 2013...*, s. 430.

Przeciętne trwanie życia nadal będzie się wydłużało – osiągając w 2035 roku wartości większe od obecnie notowanych o 5 lat dla mężczyzn i prawie 3 dla kobiet. Wydłużanie się przeciętnego trwania życia – przy towarzyszącym niskim poziomie dzietności – będzie miało odzwierciedlenie w zmianach w strukturze wieku ludności (tabela 8).

**Tab. 8. Przeciętne dalsze trwanie życia według prognozy ludności do 2035 r. (wariant GUS)**

Lata	Przeciętna liczba lat dalszego trwania życia dla noworodka (osoby w wieku 0 lat)	
	Mężczyźni	Kobiety
2015	72,3	80,2
2020	73,4	80,8
2025	74,6	81,5
2030	75,8	82,2
2035	77,1	82,9

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2008-2035...*, s. 188.

Konsekwencje przedstawionych procesów będą stanowiły istotne wyzwania dla polityk publicznych gwarantujących bezpieczeństwo społeczne w wielu wymiarach ludzkiego życia. Jednym z podstawowych będzie dylemat polegający na tym, w jaki sposób utrzymać wysokość świadczeń emerytalno-rentowych oraz poziom bezpieczeństwa zdrowotnego osób starszych przy

zwiększających się obciążeniach fiskalnych ponoszonych głównie przez osoby będące aktywne na rynku pracy.

Starzenie się społeczeństwa polskiego stanowi wyzwanie dla systemu emerytalno-rentowego także w tym znaczeniu, iż redefinicji, poszerzeniu ulega kategoria ryzyka społecznego, jakim jest starość. Obok tradycyjnego już rozumienia tego pojęcia (czyli dożycia do ustalonego wieku emerytalnego) pojawia się nowa płaszczyzna, wynikająca ze statystycznie dłuższego życia na emeryturze – wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia po osiągnięciu wieku emerytalnego – dla przykładu osoba w wieku 67 lat ma średnio przed sobą nieco ponad 16 lat życia (tabela 9). Problemem zatem stanie się zakres gwarancji dochodu ze świadczeń społecznych, umożliwiającego samodzielne finansowanie zakupu dóbr i usług, które są charakterystyczne dla potrzeb wynikających z określonego wieku.

**Tab. 9.** Wyciąg z tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn z komunikatu Prezesa GUS z dnia 24 marca 2011 r.

Wiek (w latach)	Średnie dalsze trwanie życia (w miesiącach)
60	251,5
61	242,7
62	234,0
63	225,5
64	217,0
65	208,6
66	200,3
67	192,1
68	184,0
69	176,0
70	168,1
71	160,3
72	152,6
73	145,1
74	137,7
75	130,5
76	123,5
77	116,7
78	110,2
79	103,9
80	97,8
81	92,0
82	86,5
83	81,2
84	76,2
85	71,4

Źródło: *Monitor Polski* 2011, Nr 25, poz. 272.

Sama konstrukcja systemu emerytalno-rentowego nie została dotychczas jednoznacznie i ostatecznie zdefiniowana, co rodzi poważne konsekwencje dla poczucia bezpieczeństwa obywateli – przyszłych i obecnych emerytów. System emerytalny, powołany jako instytucja państwa gwarantująca pewność świadczeń po spełnieniu określonych wymogów, stał się labilny i niefunkcjonalny, co wynika głównie z permanentnego deficytu finansowego.

Kolejne wprowadzane zmiany w funkcjonowaniu tzw. drugiego filara, obejmujące jedynie aspekty finansowe, ograniczają się do obniżenia wysokości transferu do otwartych funduszy emerytalnych, pozostawiając nadal otwartą kwestię efektywności oszczędzania na starość w tej formie. Zaznaczyć należy bowiem wyraźny deficyt w sferze prognostycznej co do następstw funkcjonowania trójfilarowego systemu emerytalnego dla rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w długoterminowej perspektywie, kiedy to nastąpi istotny wzrost liczby osób otrzymujących świadczenia emerytalne w nowym systemie, a także w sposób znaczący spadnie stopa zastąpienia świadczenia emerytalnego (stosunek ostatniej pensji do otrzymanej emerytury). Obecnie wartość ta oscyluje wokół 50% (48,8%), a w perspektywie 30 lat będzie znacznie niższa (według różnych prognoz będzie wahać się między 25% a 35%)<sup>26</sup>.

System emerytalny wymaga zatem zasadniczej przebudowy, warunkowanej zarówno nieefektywnym sposobem zarządzania nim, jak również nowymi wyzwaniami demograficznymi czy mentalnościowymi.

Wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa wzrośnie rola pomocy społecznej – instytucji prawnej polityki społecznej państwa, której celem jest udzielanie wsparcia materialnego i usługowego, w tym usług opieki środowiskowej oraz instytucjonalnej, gwarantując tym bezpieczeństwo socjalne stanowiące również przedmiot zainteresowania polityki społecznej.

Polityka społeczna wobec osób starych zasadniczy akcent działań kładzie na zaspokajanie potrzeb tej populacji. Barbara Szatur-Jaworska definiując politykę społeczną wobec ludzi starych, uznała, iż punktem docelowym jest: „stwarzanie – obecnie i na przyszłość – warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy starszym pokoleniem a młodszymi generacjami drogą ograniczania uzależnienia starszych od młodszych, zapobiegania marginalizacji ludzi starych oraz kształtowania stosunków międzypokoleniowej solidarności”<sup>27</sup>. Zasadniczymi obszarami zadań są więc:

- stworzenie warunków dla życia starych ludzi, umożliwiających zaspokojenie ich potrzeb przy użyciu własnych środków, a także możliwość skorzystania z niezbędnej pomocy;
- zapewnienie systemu usług oraz świadczeń pozwalających na kompleksową opiekę długoterminową, a także wsparcie samodzielności osób starych. Ewolucja ryzyka starości w kierunku ryzyka opieki niesie za sobą niepewność co do przynajmniej dwóch zasadniczych kwestii:

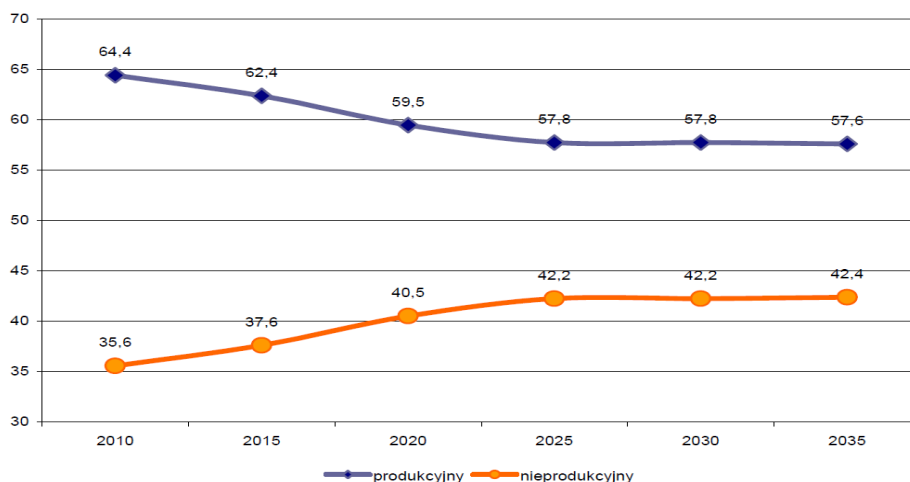
<sup>26</sup> SERWIS ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH: *Emerytalna racja stanu*, [www.zus.pl/default.asp?id=1&p=1&idk=1916](http://www.zus.pl/default.asp?id=1&p=1&idk=1916). Dostęp: 20.06.2014.

<sup>27</sup> B. SZATUR-JAWORSKA: *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa 2000, s. 121.

zabezpieczenia usług opieki dla własnej osoby, ale także ryzyko bycia opiekunem nieformalnym dla osoby zależnej.

Zwiększenie się populacji osób starszych będzie miało również poważne konsekwencje dla rynku pracy. W okresie 2010-2035 wzrośnie udział osób w wieku nieprodukcyjnym (wiek przedprodukcyjny i wiek poprodukcyjny). W następstwie tego procesu ludność w wieku produkcyjnym zostanie w większym stopniu obciążona pracą na rzecz pokolenia w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym (wykres 1). Należy podkreślić fakt, iż prognoza GUS nie uwzględnia wprowadzenia nowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, w następstwie czego wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym będzie jedynie nieznacznie przesunięty w czasie. Roczники z wyżu demograficznego z lat powojennych (lat 50.) w znacznej mierze zasilą grupę wiekową 75 i więcej lat, natomiast roczniki z wyżu z lat 80. wkroczą w tzw. wiek niemobilny. Po wskazanych dwóch najliczniejszych grupach z tzw. okresu baby boom'ów nie pojawią się roczniki młodsze, zbliżone pod względem liczebności. Natomiast wejście kohorty osób z lat 80. w wiek poprodukcyjny spowoduje znaczne obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych i systemu ochrony zdrowia.

**Wyk. 1. Struktura demograficzna ludności Polski w latach 2010-2035 z uwzględnieniem podziału na grupy ekonomiczne**



Źródło: Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013. Warszawa 2012, s. 6, [www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/zdowyrogramnarzecz\\_ktywnocipoechniejsbtarszychnalata2012-2013/](http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/zdowyrogramnarzecz_ktywnocipoechniejsbtarszychnalata2012-2013/). Dostęp: 25.06.2014.

Zmniejszenie się zasobów siły roboczej w perspektywie 2035 roku spowoduje zatem powstanie barier w rozwoju nowych przedsiębiorstw, jak również tych już działających na rynku. Koniecznym wymogiem staje się więc prowadzenie przez instytucje państwa aktywnej polityki rynku pracy dla osób starszych, która w swych założeniach uwzględni cel, jakim powinno stać się umożliwienie kontynuowania pracy zawodowej. Przedłużenie aktywności

zawodowej stanowi bowiem społeczną konieczność, ponieważ niski poziom aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55–64 (w I kwartale 2014 roku wyniósł 44,6% i był o 0,5% punktu procentowego wyższy niż w ostatnim kwartale 2013 roku)<sup>28</sup>, w połączeniu z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa, spowoduje pogłębienie się kryzysu finansów publicznych i możliwe załamanie się systemu zabezpieczenia społecznego.

Wczesna dezaktywizacja zawodowa stanowi istotny dylemat polskiego rynku pracy, zmniejsza bowiem zasoby osób aktywnych zawodowo, możliwości wytwórcze gospodarki, przyczyniając się do pomniejszenia dobrobytu społecznego, obniżenia konsumpcji, a w skrajnych przypadkach także poszerzenia się sfery wykluczenia społeczno-ekonomicznego. Problemem staje się również współwystępowanie dezaktywizacji zawodowej z dezaktywizacją emerytalną, co powoduje wzrost obciążeń finansowych z tytułu zabezpieczenia społecznego wszystkich osób aktywnych zawodowo.

Przykładem polityki aktywizacji zawodowej osób w wieku 50 lat i więcej jest przewidziany na lata 2008–2020 program *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*<sup>29</sup>. Celem strategicznym programu jest osiągnięcie w perspektywie do 2020 roku wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata na poziomie 50%. Zmiany wielkości wskaźnika w latach 2008-2014 zawarte zostały w tabeli 10.

**Tab. 10. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 55-64 lata w okresie 2008-2014**

Grupa wiekowa	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*	2013*	2014**
	w %						
55-64	32,0	33,0	35,3	37,7	39,8	42,0	41,1

\* Dane za IV kwartał, \*\* Dane za I kwartał

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY: *Kwartalna informacja o rynku pracy z wybranych lat*. [www.old.stat.gov.pl/gus/5840\\_1790\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.old.stat.gov.pl/gus/5840_1790_PLK_HTML.htm). Dostęp: 30.06.2014.

Bezpośredni wpływ na zmianę przytoczonego wskaźnika miały jednak dokonane w okresie 2008-2010 zmiany ograniczające możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, a nie działania podejmowane w ramach programu.

<sup>28</sup> GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY: *Kwartalna informacja o rynku pracy w I kwartale 2014 r.* Warszawa 2014, s. 3, [www.old.stat.gov.pl/gus/5840\\_1790\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.old.stat.gov.pl/gus/5840_1790_PLK_HTML.htm). Dostęp: 30.06.2014.

<sup>29</sup> *Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*. Warszawa 2008, [www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/](http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/). Dostęp: 25.06.2014, a także *Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+. Dokument implementacyjny (aktualizacja)*. Warszawa 2012, [www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50-dokument-implementacyjny/#akapit3](http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50-dokument-implementacyjny/#akapit3). Dostęp: 25.06.2014.

Zasadniczym czynnikiem warunkującym niski poziom wskaźnika zatrudnienia osób starszych w Polsce są świadczenia umożliwiające wcześniejsze odejście z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych publikuje roczne zestawienia zawierające przeciętny wiek osób, którym przyznano po raz pierwszy emeryturę (tabela 11), a w ramach studiów Głównego Urzędu Statystycznego badania obejmujące przejście z pracy na emeryturę (tabela 12).

**Tab. 11. Emerytury przyznane w 2013 r. według wieku osób**

Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w %		
Ogółem	100,0	100,0	100,0
49 lat i mniej	5,1	9,7	0,0
50 – 54	3,4	5,1	1,5
55 – 59	13,2	2,0	25,6
60 – 64	64,5	59,1	70,5
65 lat i więcej	13,8	24,1	2,4
<b>Średni wiek w latach</b>	<b>59,5</b>	<b>59,7</b>	<b>59,3</b>

Źródło: ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2013 r.* Warszawa 2014, s. 27, [www.zus.pl/default.asp?id=5&p=5&idk=](http://www.zus.pl/default.asp?id=5&p=5&idk=). Dostęp: 29.06.2014.

**Tab.12. Liczba emerytów ogółem oraz pobierających świadczenie przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego w 2012 r.**

Wyszczególnienie	Emeryci			Emeryci poniżej powszechnego wieku emerytalnego			Udział pobierających emerytury wcześniejsze wśród emerytów ogółem
	Ogółem	M	K	Ogółem	M	K	
	w tys.			w tys.			w %
Ogółem	6 261 129	2 560 580	3 700 549	1 133 618	712 386	421 232	18,1
W tym emerytury wypłacane przez:				W tym emerytury wypłacane przez:			
ZUS	4 952 000	2 034 000	2 918 000	894 000	519 000	375 000	18,1
KRUS	1 038 304	273 147	765 157	49 969	11 500	38 469	4,8
MON	110 514	110 359	155	74 784	74 716	68	67,7
MS	22 196	18 935	3 261	14 236	13 020	1 216	64,1
MSW	138 115	124 139	13 976	100 629	94 150	6 479	72,9

Zródło: GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY: *Przejście z pracy na emeryturę w 2012 r.* Warszawa 2012, s. 45, [www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/praca-wynagrodzenia/aktywnosc-ekonomiczna-popyt-na-prace/przejscie-z-pracy-na-emeryture-w-2012-r,-6,2.html](http://www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/praca-wynagrodzenia/aktywnosc-ekonomiczna-popyt-na-prace/przejscie-z-pracy-na-emeryture-w-2012-r,-6,2.html). Dostęp: 29.06.2014.

Przytoczone dane wskazują, iż wcześniejsi emeryci stanowią 18,1% ogółu emerytów, a emeryci pobierający emerytury z Ministerstwa Obrony Narodowej – MON (żołnierze zawodowi), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – MSW (funkcjonariusze służb bezpieczeństwa publicznego) i Ministerstwa Sprawiedliwości – MS (funkcjonariusze służby więziennej), stanowią największy odsetek emerytów wcześniejszych wśród pobierających emerytury ogółem – przekracza on bowiem znacznie 60%, co świadczy o znacznym stopniu uprzywilejowania wskazanych grup zawodowych w kwestii wcześniejszego przejścia na emeryturę. Problematyka przywilejów emerytalnych stanowić będzie istotne wyzwanie i obciążenie dla finansów państwa, ponieważ już w 2007 roku, niezbilansowane wydatki na:

- wcześniejsze emerytury z powszechnego systemu emerytalnego wyniosły 1,46% PKB,

- emerytury rolnicze 0,91% PKB,
- emerytury służb mundurowych 0,6% PKB,
- emerytury górnicze 0,5% PKB<sup>30</sup>.

Zaprezentowana analiza wskazuje jedynie podstawowe problemy natury społeczno-ekonomicznej, których źródła znajdują się w procesach demograficznych (kryzysie demograficznym). Koncentrując się na kwestii kurczących się zasobów pracy, należy zauważyć, iż podniesienie wskaźnika zatrudnienia wśród osób w starszym wieku stanowi obiektywną konieczność. Rozwiązanie to wymaga jednak podjęcia działań obejmujących edukację społeczeństwa w zakresie swoistej ekonomii emerytalnej, polegającą m.in. na uświadomieniu, iż podniesienie granicy wieku emerytalnego, a także zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 50 i więcej lat stanowią działania zorientowane nie tylko na zapewnienie równowagi finansów publicznych, ale w głównej mierze na podniesienie poziomu bezpieczeństwa socjalnego wśród członków społeczeństwa.

Problem kreowania bezpieczeństwa społecznego, jako jednej z dziedzin bezpieczeństwa narodowego, nabiera we współczesnym państwie szczególnego znaczenia. Zapewnienie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa społecznego, właściwa identyfikacja wyzwań przed nim stojących (zwłaszcza w wymiarze demograficznym) oraz koncentracja instrumentów na wskazanych determinantach stanowią podstawowe zadania instytucji państwa w zakresie bezpieczeństwa społecznego.

Zmieniająca się struktura demograficzna, a wraz z nią także społeczno-ekonomiczna, wpływa również na system wartości stanowiący fundament bezpieczeństwa społecznego – fundament, w skład którego wchodzi takie elementy, jak m.in. jakość życia, poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, zakres praw i swobód obywatelskich, a także możliwości samorealizacji, gwarancja godnego życia oraz zapewnienie swobodnego rozwoju. Opierając działania państwa na wskazanych dwóch ostatnich zasadach, można wyprowadzić pożądany kształt polityki bezpieczeństwa społecznego. Państwo przejmując bowiem odpowiedzialność za bezpieczeństwo społeczne, nie czyni tego głównie ze względu na ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego czy też zapewnienia porządku w państwie. Ingerencja w sferę bezpieczeństwa społecznego wynika zasadniczo z faktu, iż niesprawiedliwa oraz nieefektywna redystrybucja dóbr może doprowadzić do powstania nierówności społecznych, które niweczą stan spójności społecznej i zagrażają temu bezpieczeństwu.

Złożoność problematyki demograficznych uwarunkowań bezpieczeństwa społecznego powoduje, iż nie wszystkie aspekty problematyki zostały w sposób wyczerpujący przedstawione. Przeprowadzona analiza dotyczyła głównie systemu emerytalnego, pomocy społecznej oraz rynku pracy. Istotnym elementem rozważań stała się również odpowiedź na postawione we wstępie artykułu pytanie, czym jest bezpieczeństwo społeczne, jaka jest jego natura oraz jaką rolę odgrywają wskazane aspekty demograficzne w bezpieczeństwie społecznym Polski w XXI w.

---

<sup>30</sup> *Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe*. Red. M. BONI. Warszawa 2009, s. 72.



---

Robert Radek

## **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako instytucje wspomagające reagowanie na zagrożenia – aspekty normatywne i praktyka polityczna**

### **Wprowadzenie**

Bezpieczeństwo narodowe każdego państwa ma charakter wielowymiarowy. Spowodowane jest to m.in. dynamicznymi zmianami, z jakimi mamy do czynienia w zglobalizowanym świecie. Intensywny rozwój gospodarczy, postęp technologiczny, szybki przepływ ludzi, nowoczesne środki komunikowania, odkrycia badaczy w wielu dziedzinach i wiele innych zdobyczy współczesnej ludzkości niosą za sobą zarówno wielkie korzyści, jak i stanowią mogą istotne zagrożenie, zwłaszcza w rękach ludzi, którzy zamierzają je wykorzystać sprzecznie z celami, jakie przyświecały ich twórcom. W związku z tym jednym z fundamentalnych problemów jest teoretyczne i praktyczne zdefiniowanie wymiarów współczesnego bezpieczeństwa wraz ze wskazaniem, jak na ich zagrożenia powinna reagować struktura państwowa. Dlaczego powinno się tworzyć w ramach danego państwa specjalne jednostki i instytucje odpowiedzialne za kreowanie polityki bezpieczeństwa? W jaki sposób powinny one być usytuowane w ramach danego systemu politycznego i w jaki sposób kontrolowane? Kto powinien w nich zasiadać i jakie posiadać kompetencje oraz kwalifikacje? Niewątpliwie, poza tradycyjnie rozumianym bezpieczeństwem militarnym, można wskazać na istnienie we współczesnych państwach także bezpieczeństwa demograficznego, ekologicznego, epidemiologicznego, cybernetycznego, informacyjno-telekomunikacyjnego, kulturowego, społecznego, gospodarczego (w tym energetycznego, finansowego i handlowego)<sup>1</sup>. Co ważne każdy z tych wymienionych jest ściśle powiązany międzynarodowo, co spowodowane jest istnieniem sieci zależności i współcześnie praktycznie nie istnieje sytuacja próżni geopolitycznej, w której nie istniałyby wspomniane problemy. Wymiar międzynarodowy pojawia się również wtedy, gdy mówimy o bezpieczeństwie wewnętrznym, gdyż zagrożenia, jakie są dla niego generowane poprzez np. nielegalną imigrację czy też przestępczość transgraniczną<sup>2</sup>, mogą być niezwykle poważne<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. przywoływane typologie zaproponowane przez Barry'ego Buzana w podręczniku akademickim J. CZAPUTOWICZ: *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*. Red. K. ŻUKROWSKA, M. GRĄCIK. Warszawa 2006, s. 74 oraz J. TESKA: *Bezpieczeństwo militarne państwa a bezpieczeństwo ekonomiczne*. W: *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*. Red. A. ZARĘBA, B. ZAPALA, Toruń 2010, s. 64.

<sup>2</sup> Bardzo kompetentnym opracowaniem podejmującym zagadnienia wymiaru transgranicznego w zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa jest praca A. GRUSZCZAK: *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*. Kraków 2009.

W każdym państwie, które dąży do zagwarantowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa na wielu wskazanych płaszczyznach i przeciwdziałania potencjalnym oraz realnym jego zagrożeniom, tworzy się specjalne struktury i instytucje, których zadaniem jest systemowe reagowanie na pojawiające się tego typu problemy. Każdy system polityczny, rozumiany jako układ powiązanych ze sobą podmiotów zmierzających, poprzez istnienie reguł normatywnych i pozanormatywnych, do kształtowania polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, musi wytworzyć specjalne komórki/jednostki odpowiedzialne za kreowanie, monitorowanie i kontrolowanie polityki bezpieczeństwa. Nie inaczej jest w Polsce, w której zbudowano, w ramach regulacji ustrojowych, podmioty odpowiedzialne za wsparcie głównych decydentów w zakresie polityki wewnętrznej i zewnętrznej.

Celem zasadniczym niniejszego opracowania jest przeanalizowanie działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego w ramach polskiego systemu politycznego z uwzględnieniem tak regulacji normatywnych, jak i praktyki politycznej pod kątem skuteczności w przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego Polski na początku XXI wieku.

Podstawową tezę wymagającą weryfikacji jest stwierdzenie, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, a także Rada Bezpieczeństwa Narodowego, skutecznie wspomagają Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie planowania stosownych działań przeciwdziałających zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego i pełnią ważną rolę koordynacyjno-analityczną.

### **Funkcje i zadania Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego**

W każdym państwie demokratycznym, stosującym zasadę trójpodziału władzy, można zauważyć pewne istotne zależności dotyczące kwestii bezpieczeństwa narodowego. Organy władzy ustawodawczej i sądowniczej są najczęściej składową szeroko pojmowanej organizacji bezpieczeństwa narodowego i spełniają w nim funkcje władcze, a w pewnym zakresie współpartycypują w procesie kierowania bezpieczeństwem narodowym (w przypadku Polski jest to głównie Sejm i w pewnym wąskim zakresie również Senat), poprzez tworzenie prawa czy też ustalanie innych ogólnych norm postępowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że organy władzy wykonawczej, czyli w interesującym nas przypadku Polski rząd wraz z całą administracją oraz Prezydent RP, odgrywają kluczową rolę w obszarze kierowania wspomnianym bezpieczeństwem i do nich należą kompetencje władcze właściwe istocie zarządzania. Dowodem takiego uporządkowania kompetencyjnego jest na przykład wskazanie w wielu ustawach, z ustawą zasadniczą na czele<sup>3</sup>, Prezydenta i organów administracji publicznej jako podmiotów sprawujących funkcje

---

<sup>3</sup> P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*. Warszawa 2012, s. 395.

<sup>4</sup> Por. art. 126 ust.2 oraz art. 134, art. 135, art. 136, art. 146 ust. 4 pkt.7 i 8 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* – Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

zarządzające w szeroko pojętej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Ukoronowaniem tego stanu rzeczy jest ustawa o stanie wojennym, w której wskazano na Prezydenta i Radę Ministrów jako organy współdziałające w kierowaniu obroną państwa<sup>5</sup>.

W grupie organów władzy wykonawczej także następuje podział w zakresie zarządzania bezpieczeństwem. Rolę kierowniczą reprezentują Prezydent RP oraz Rada Ministrów i jej Prezes, z kolei za koordynację poczynają całej sfery wykonawczej bezpieczeństwa odpowiadają ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz organy samorządu terytorialnego. Jak zatem można zauważyć, doniosła rola organów władzy wykonawczej w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym polega nie tylko na wpływanie na zachowanie innych oraz sprawowaniu nadzoru nad ich działaniem, lecz także na podejmowaniu określonych środków, dysponowaniu narzędziami i gospodarowaniu dobrami związanymi z osiąganiem celów bezpieczeństwa narodowego i realizacją wynikających z nich interesów<sup>6</sup>.

Postanowienia Konstytucji RP bardzo jasno definiują kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Przywołany wcześniej przepis art. 126 ust. 2 konstytucji stanowi, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. W sytuacji zagrożenia zewnętrznego państwa Prezydent może zarządzić na wniosek Prezesa Rady Ministrów powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 136 Konstytucji). Wśród pozostałych istotnych prerogatyw Prezydenta można wymienić przepis art. 234 Konstytucji, według którego: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej – na wniosek Rady Ministrów – wydaje rozporządzenia z mocą ustawy i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5”. Jest to ważna regulacja, gdyż daje wyłącznie Prezydentowi szczególne uprawnienia do dysponowania, w szczególnej sytuacji i szczególnym czasie, powiązanymi uprawnieniami w zakresie zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, co może znacznie ułatwiać i przyspieszać proces decyzyjny w tych trudnych okolicznościach.

Dodatkowo trzeba wskazać na inne aspekty powiązane pośrednio i bezpośrednio z kwestiami bezpieczeństwa. Prezydent RP jest odpowiedzialny za politykę kadrową w armii, co objawia się tym, że nadaje – na wniosek ministra obrony narodowej – określone w ustawach stopnie wojskowe (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP). Poza tym w razie zewnętrznego zagrożenia państwa czy wprost zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji

<sup>5</sup> W. KITLER: *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Warszawa 2011, s. 207.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

– na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa (art. 229 Konstytucji RP). Z kolei w sytuacji wewnętrznego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent RP może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1). W trakcie trwania stanu wyjątkowego Prezydent RP – na wniosek prezesa Rady Ministrów – może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeśli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane<sup>7</sup>.

Spośród innych aktów prawnych, w których zamieszczono regulacje związane z kompetencjami Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, trzeba wymienić ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>. W niej czytamy w art. 4a, stanowiącym w zasadzie rozwinięcie regulacji art. 126 ustawy zasadniczej, zgodnie z pozytywną zasadą nadrzędności konstytucji, że prezydent RP:

- zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
- wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, *Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej* oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;
- postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

Następny artykuł przywoływanej uprzednio ustawy dotyczy kwestii sprawowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W szczególności w art. 5 czytamy, że Prezydent RP:

- określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;
- wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;
- może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych.

---

<sup>7</sup> Zob. art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 22 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym* – Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 985 ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* – Dz. U. 1967, Nr 44, poz. 220 ze zm.

Ponadto, uwzględniając przepisy ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Prezydent RP – na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów – decyduje o użyciu sił zbrojnych poza granicami kraju. W szczególności dotyczy to: konfliktu zbrojnego lub wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, misji pokojowej oraz akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom. O wszystkich tych działaniach Prezydent RP niezwłocznie informuje marszałków polskiego parlamentu<sup>9</sup>.

W związku z tym, że celowe jest przyjęcie zasady jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia także jednoosobowej odpowiedzialności za obronę państwa, ustawodawca przyjął, że w okresie obowiązywania stanu wojennego to Prezydent kieruje obroną państwa we współpracy z Radą Ministrów. Prezydent RP w czasie stanu wojennego w szczególności:

- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;
- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego;
- może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;
- zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych;
- uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych<sup>10</sup>.

Poza wskazanymi ustawami kompetencje Prezydenta RP w zakresie koordynowania bezpieczeństwa wewnętrznego znajdują się również w ustawie o Policji<sup>11</sup>. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji będzie niewystarczające, wówczas do pomocy tym jednostkom mogą być skierowane (na podstawie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów) oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP. O użyciu tych jednostek w sytuacjach niecierpiących zwłoki może zdecydować na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych sam minister obrony narodowej, jednakże o takiej decyzji musi być również poinformowany Prezydent RP, który ostatecznie może podtrzymać tę decyzję albo też uchylić, niezwłocznie wydając postanowienie w przedmiotowej sprawie<sup>12</sup>.

Mając na uwadze przyznane Prezydentowi tak szerokie kompetencje, zwłaszcza odnoszące się do sprawowania funkcji strażnika suwerenności

<sup>9</sup> Art. 2 i art. 3 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku *o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* – Dz. U. 1998, Nr 162, poz. 1117 ze zm.

<sup>10</sup> Art. 10 ust. 1 i ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 roku *o stanie wojennym* – Dz. U. 2002, Nr 156, poz. 1301 ze zm.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji* – Dz. U. 1990, Nr 30, poz. 179 ze zm.

<sup>12</sup> W. KITLER: *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 210.

i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, Konstytucja RP ustanawia Radę Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) jako organ doradzający Prezydentowi w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Innym forum współpracy w obszarze władzy wykonawczej Konstytucja czyni jeszcze jeden organ w postaci Rady Gabinetowej, nie posiadającej jednakże żadnych kompetencji władczych.

Zgodnie z art. 11 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony* Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Wobec braku odpowiedniego, strategicznego centrum na szczeblu państwa, zajmuje się ono także monitorowaniem przedsięwzięć mających wpływ na stan bezpieczeństwa i obronności państwa.

Prezydent, wyposażony w przedstawione wyżej kompetencje, jest zasadniczym ogniwem systemu bezpieczeństwa naszego państwa, tworzącego zintegrowaną strukturę, w skład której wchodzi całość sił i środków państwa przewidzianych do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>13</sup>.

Wszystkie zaprezentowane uwarunkowania normatywne udziału Prezydenta w kreowaniu polityki przeciwdziałającej różnorodnym zagrożeniom, świadczą o znaczącej roli głowy państwa w zakresie stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymieniane kompetencje są szczególnie istotne w sytuacjach kryzysowych takich, jak na przykład stan wyjątkowy czy wojenny, bowiem wówczas nieodzowne stają się działania scalające i tworzące jednopodmiotowy ośrodek kierowania państwem. Kompetencje prezydenta wiążą się przede wszystkim z tym, co najistotniejsze, a więc nienaruszalnością granic, niepodzielnością terytorium państwa, zachowaniem suwerennej władzy, przetrwaniem narodu, tożsamością narodową i państwową oraz ładem wewnętrznym<sup>14</sup>.

### **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w polskim systemie politycznym**

Utworzenie w strukturach państwa nowej instytucji – Biura Bezpieczeństwa Narodowego – miało podłoże w dokonujących się w kraju na początku lat 90. minionego stulecia głębokich przeobrażeniach ustrojowych. Fundamentalnymi przesłankami do powołania tej instytucji było utworzenie urzędu Prezydenta i jego funkcja jako przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju<sup>15</sup> – organu właściwego w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa.

---

<sup>13</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/zwierzchnictwo-nad-sz/prezydent-rp-zwierzchn/19,Prezydent-RP-Zwierzchnik-Sil-Zbrojnych.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/zwierzchnictwo-nad-sz/prezydent-rp-zwierzchn/19,Prezydent-RP-Zwierzchnik-Sil-Zbrojnych.html). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>14</sup> W. KITLER: *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 210.

<sup>15</sup> „Komitet Obrony Kraju, składający się z najwyższych przedstawicieli w państwie i skupiający w swoim składzie odpowiedzialnych za sferę obronności i bezpieczeństwa państwa ministrów oraz najwyższego rangą żołnierza sił zbrojnych, posiadał – zgodnie z postanowieniami ustawowymi – uprawnienia władcze w sferze obronności i bezpieczeństwa w stosunku do wszystkich organów i instytucji państwowych oraz podmiotów wchodzących w skład systemu obronnego państwa.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest urzędem państwowym, utworzonym na mocy przepisu art. 11 *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Przy jego pomocy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności (art. 11 ust. 1 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*). Biuro jest także merytoryczno-organizacyjnym zapleczem Rady Bezpieczeństwa Narodowego powoływanej przez Prezydenta RP. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie ustawowego upoważnienia (art. 11 ust. 5 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*), określił aktualnie obowiązującą organizację oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego w dwóch zarządzeniach<sup>16</sup>.

Organizację i zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego określa Regulamin Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z treścią wspomnianego regulaminu do zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego należy:

- realizowanie powierzonych przez Prezydenta RP zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także nadzór nad ich realizacją w imieniu Prezydenta RP;
- monitorowanie i analizowanie kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz przygotowywanie ocen i wynikających z nich wniosków dla Prezydenta RP;
- opracowywanie i opiniowanie dokumentów o charakterze strategicznym (koncepcji, dyrektyw, planów, programów) w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w odniesieniu do których kompetencje posiada Prezydent RP, oraz nadzór nad realizacją zawartych w nich zadań określonych przez Prezydenta RP;

---

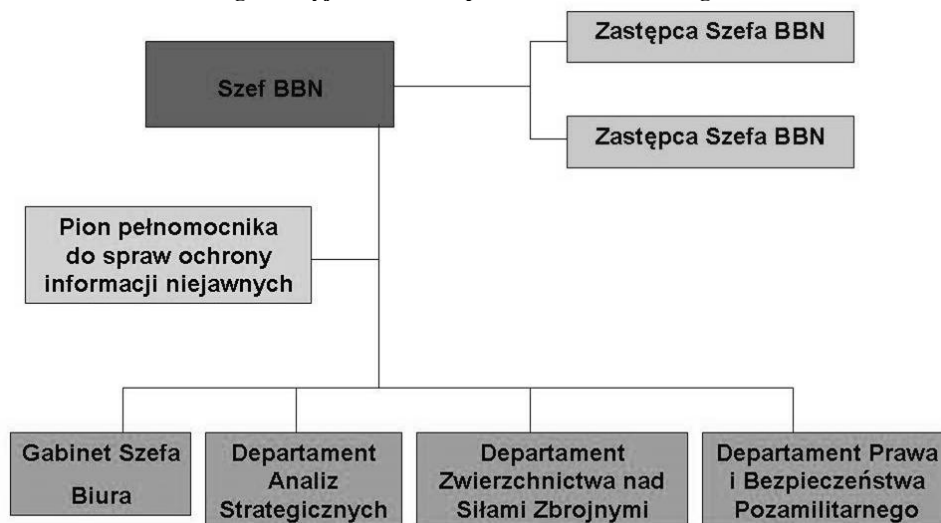
W celu należytego wypełniania tych uprawnień Komitet musiał być wyposażony w wyspecjalizowany w tym zakresie aparat wykonawczy, który spełniał funkcję sekretariatu. Wypełnianie tych zadań powierzono Biuru Bezpieczeństwa Narodowego. W skład Komitetu Obrony Kraju wchodził: pierwszy zastępca przewodniczącego – Prezes Rady Ministrów, zastępca przewodniczącego – Minister Obrony Narodowej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego; sekretarz Komitetu - Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Kompetencje KOK zostały przekazane Prezydentowi oraz Prezesowi Rady Ministrów po uchwaleniu nowej Konstytucji RP w 1997 r. Art. 135 Konstytucji stwierdza, że: «Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego». W tej sytuacji KOK przestał de facto funkcjonować. Ostatecznie – po nowelizacjach ustawowych – w 2002 r. przestał istnieć w sensie formalno-prawnym”. Cyt. za S. KAMIŃSKI: *Zarys historii utworzenia i funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego*. Departament Analiz Strategicznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Warszawa 2011, s. 1.

<sup>16</sup> Aktami urzędowymi prezydenta są w tym przypadku: Zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Zarządzenie nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2012 roku zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

- monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP, perspektywicznych programów rozwojowych oraz planów operacyjnych ich użycia – w ramach zwierzchnictwa nad nimi Prezydenta RP;
- współpraca z organami władzy publicznej i organizacjami społecznymi w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego;
- monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności organów władzy publicznej i innych państwowych jednostek organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego oraz formułowanie opinii i wniosków w tym zakresie dla Prezydenta RP;
- opracowywanie i opiniowanie, z upoważnienia Prezydenta RP, projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego;
- merytoryczna i organizacyjna obsługa Rady Bezpieczeństwa Narodowego<sup>17</sup>.

Na czele Biura stoi Szef Biura w randze sekretarza stanu, wyznaczony przez Prezydenta RP, który kieruje pracami Biura. To na jego wniosek głowa państwa powołuje i odwołuje zastępców, których zakres kompetencji jest ściśle określony przez kierującego tą instytucją. W skład ciała kierującego niniejszym biurem, oprócz szefa i jego zastępców, wchodzi również kierownicy komórek organizacyjnych, zwani również „dyrektorami”.

Schem. 1. Struktura organizacyjna Biura Bezpieczeństwa Narodowego



Źródło: BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO, [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3707,Struktura-Organizacyjna-BBN.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3707,Struktura-Organizacyjna-BBN.html). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego, [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/status-prawny/4088,Status-prawny-Biura-Bezpieczenstwa-Narodowego.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/status-prawny/4088,Status-prawny-Biura-Bezpieczenstwa-Narodowego.html). Dostęp: 20.07.2014.



Szef Biura może również powoływać, w drodze zarządzenia, zespoły o charakterze stałym lub doraźnym do realizacji określonych zadań, ustalając ich nazwę, zakres i tryb działania oraz skład osobowy. Szef Biura kieruje Biurem przy pomocy Zastępców Szefa Biura oraz dyrektorów, wydając zarządzenia, decyzje i polecenia. Analizując pozycję Szefa Biura, należy wskazać na jego szerokie upodmiotowienie w zakresie decydowania i kierowania oraz delegowania wszelkich uprawnień<sup>18</sup>.

W strukturze BBN ważną rolę koordynującą odgrywa Gabinet Szefa Biura. Do jego zadań należy m.in.:

- organizowanie i koordynowanie pracy Szefa Biura, Zastępców Szefa Biura oraz zespołów powoływanych przez Szefa Biura;
- organizowanie krajowych i zagranicznych wizyt Szefa Biura i Zastępców Szefa Biura oraz wizyt składanych na zaproszenie Szefa Biura;
- zapewnienie obiegu jawnych informacji w Biurze;
- obsługa organizacyjna posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego;
- organizowanie i obsługa techniczna konferencji, narad i spotkań;
- organizowanie kontaktów Szefa Biura i Zastępców Szefa Biura z instytucjami krajowymi i zagranicznymi;
- obsługa logistyczna wyjazdów krajowych i zagranicznych pracowników Biura;
- współpraca z odpowiednimi jednostkami organów administracji publicznej w zakresie działania Biura;
- opracowywanie projektu budżetu Biura, nadzór nad jego realizacją oraz bieżąca obsługa finansowa;
- obsługa korespondencji adresowanej do Szefa Biura oraz przygotowywanie na polecenie Szefa Biura notatek, sprawozdań i odpowiedzi w zakresie kompetencji Gabinetu Szefa Biura;
- opracowywanie i realizowanie strategii komunikacji społecznej Biura, w tym prowadzenie bieżącej polityki informacyjnej, promocyjnej i wizerunkowej Biura w ramach współpracy ze środkami masowego przekazu;
- monitorowanie obowiązujących procedur wewnętrznych oraz proponowanie niezbędnych zmian w celu ich dostosowywania do obowiązujących przepisów prawa;
- wykonywanie innych zadań zleconych przez Szefa Biura<sup>19</sup>.

Określona praca merytoryczno-problemowa odbywa się w poszczególnych departamentach BBN. Departament Analiz Strategicznych, jak sama nazwa wskazuje, monitoruje strategiczne warunki bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w kontekście szans, wyzwań, ryzyk i zagrożeń

<sup>18</sup> Por. §5 i §7 *Regulaminu Biura Bezpieczeństwa Narodowego* – Załącznik do zarządzenia nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego, [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/status-prawny/4088,Status-prawny-Biura-Bezpieczenstwa-Narodowego.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/status-prawny/4088,Status-prawny-Biura-Bezpieczenstwa-Narodowego.html). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>19</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3702,Gabinet-Szefa-Biura.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3702,Gabinet-Szefa-Biura.html). Dostęp: 20.07.2014.

dla bezpieczeństwa RP. Na podstawie pogłębionych obserwacji departament ten przygotowuje dla Prezydenta RP i Szefa Biura raporty zawierające średnio- i długofalowe analizy, syntezy i prognozy w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego wraz z analizą i oceną sojuszniczych strategii oraz praktyki operacyjnej z punktu widzenia potrzeb interesów narodowych RP. Dodatkowe analizy dotyczą oceny oraz przygotowania merytorycznej współpracy z podmiotami międzynarodowymi w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Departament Analiz Strategicznych inicjuje i bierze udział w Strategicznych Przeglądach Bezpieczeństwa Narodowego, a także w pracach nad Strategią Bezpieczeństwa Narodowego, opiniując wydawane w tym zakresie dokumenty. Do jego zadań należy również nadzór nad realizacją wszystkich zadań zawartych w dokumentach strategicznych wydawanych lub zatwierdzanych przez Prezydenta RP oraz formułowanie wniosków i propozycji w tym zakresie.

Wielce pomocna w tych działaniach jest współpraca z krajowymi i zagranicznymi instytucjami analitycznymi i naukowo-badawczymi w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz udział w konferencjach i debatach na ten temat.

Poza wymienionymi zadaniami Departament Analiz Strategicznych odpowiada za przygotowywanie, pod względem merytorycznym, posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego w zakresie strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego<sup>20</sup>.

W strukturze BBN Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi odpowiada za zapewnienie merytorycznych i organizacyjnych warunków sprawowania zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi pod względem kadrowym, organizacyjno-technicznym i operacyjnym. Działania te sprowadzają się do monitorowania bieżącego funkcjonowania Sił Zbrojnych i przygotowywania stosownych raportów z wnioskami w zakresie propozycji zmian w tym zakresie dla Prezydenta RP oraz Szefa Biura. Wśród innych zadań tego departamentu należy wskazać na analizowanie i przedstawianie wniosków oraz propozycji dotyczących transformacji Sił Zbrojnych i ich wpływu na zdolności obronne państwa.

Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi ma również za zadanie opiniować propozycje dotyczące:

- mianowania Szefa Sztabu Generalnego, Dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych, Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;
- mianowania żołnierzy na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów, a także na stopień wojskowy Marszałka Polski;

---

<sup>20</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3703,Departament-Analiz-Strategicznych.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3703,Departament-Analiz-Strategicznych.html). Dostęp: 20.07.2014.

- nadawania orderów i odznaczeń żołnierzom i pracownikom wojska.

Spośród pozostałych kompetencji Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi wymienić można opiniowanie wniosków o użycie Sił Zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza granicami państwa, a także monitorowanie, analizę i ocenę zaangażowania Sił Zbrojnych w operacjach międzynarodowych oraz współpracy obronnej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Dodatkowo departament odpowiada za organizowanie wizyt, uroczystości państwowych i wojskowych z udziałem Prezydenta RP, Szefa Biura lub jego Zastępców w instytucjach, jednostkach organizacyjnych służb państwowych oraz jednostkach wojskowych w kraju i poza granicami państwa. Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi uczestniczy także w przygotowywaniu, pod względem merytorycznym, posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego w zakresie zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi<sup>21</sup>.

Ostatnim z wyodrębnionych w strukturze BBN jest Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zakres jego działania sprowadza się m.in. do następujących czynności:

- przygotowywania, na podstawie założeń opracowanych przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną, projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w wykonaniu inicjatyw legislacyjnych Prezydenta RP, w zakresie kompetencji Biura;
- przygotowywania, pod względem merytorycznym, posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego oraz prawnym;
- reprezentowania Biura w toku prac legislacyjnych nad projektami aktów normatywnych i innych aktów prawnych dotyczących spraw z zakresu działania Biura, w tym na posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu oraz innych instytucji, we współdziałaniu z właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Biura;
- opiniowania pod względem prawnym i uzgadniania z pozostałymi komórkami organizacyjnymi Biura projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a także innych dokumentów, dotyczących bezpieczeństwa narodowego;
- przygotowywania materiałów na posiedzenia Kolegium do spraw Służb Specjalnych;
- monitorowania, analizy i oceny problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działalności służb specjalnych, w szczególności: Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji;

---

<sup>21</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3704,Departament-Zwierzchnictwa-nad-Silami-Zbrojnymi.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3704,Departament-Zwierzchnictwa-nad-Silami-Zbrojnymi.html). Dostęp: 20.07.2014.

- monitorowania i pozyskiwania informacji w zakresie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz opracowywania ocen i analiz, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z polityką energetyczno-klimatyczną Polski i Unii Europejskiej, w tym dywersyfikacją dostaw energii i surowców energetycznych na potrzeby gospodarki krajowej;
- monitorowania i pozyskiwania informacji w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk mających wpływ na rozwój kluczowych gałęzi przemysłu i gospodarki oraz bezpieczeństwo finansowe państwa, w tym inflację, deficyt budżetowy, zadłużenie wewnętrzne i zewnętrzne państwa;
- monitorowania i pozyskiwania informacji w zakresie bezpieczeństwa społecznego państwa oraz opracowywania ocen i analiz, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z demografią, migracjami, rynkiem pracy, polityką prorodziną i edukacją;
- udziału w pracach nad przygotowywaniem koncepcji strategicznej oraz zakresów zadań struktur państwa w pozamilitarnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego (w szczególności: bezpieczeństwa publicznego, zdrowotnego, informacyjnego, społecznego, ekonomicznego, gospodarczego oraz innych na polecenie Szefa Biura lub zastępców Szefa Biura);
- monitorowania, analizy i oceny bieżącej działalności administracji publicznej, podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych w pozamilitarnych dziedzinach w zakresie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju oraz ich planów funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny;
- monitorowania i dokonywania bieżącej oceny funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- współpracy z Kancelarią Prezydenta RP, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem Obrony Narodowej w przygotowywaniu stanowisk kierowania Prezydenta RP;
- przygotowywania materiałów dla przedstawiciela Prezydenta RP na posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- opiniowania planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa<sup>22</sup>.

W strukturze BBN usytuowano jeszcze Pion Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych, którego głównym zadaniem, szczegółowo opisanym na oficjalnej stronie internetowej, jest wieloaspektowa ochrona informacji niejawnych, poczynając od jej gromadzenia, poprzez jej przetwarzanie i przekazywanie. Rolą tej części struktury jest również przygotowanie odpowiednich osób do zarządzania tą informacją poprzez odpowiednie szkolenia i prowadzenia specjalistycznych archiwów.

---

<sup>22</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3705,Departament-Prawa-i-Bezpieczenstwa-Pozamilitarnego.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo-i-struktu/3705,Departament-Prawa-i-Bezpieczenstwa-Pozamilitarnego.html). Dostęp: 20.07.2014.

## Rada Bezpieczeństwa Narodowego<sup>23</sup> organem doradczym Prezydenta RP

Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), jako organ doradczy Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, została powołana przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego zgodnie z art. 135 Konstytucji RP, na mocy postanowienia z 20 stycznia 1998 roku. Zgodnie z art. 144 ust. 1 i 3, pkt 26 Konstytucji, powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy do wyłącznych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i następuje w drodze postanowienia, które nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>24</sup>.

Wewnętrzny tryb działania RBN został ustalony po 13 latach obowiązywania konstytucji, z dniem 24 maja 2010 roku w drodze wydania przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP, Bronisława Komorowskiego, zarządzenia w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z tym zarządzeniem Rada obraduje na posiedzeniach, które zwołuje głowa państwa. Posiedzeniom tym przewodniczy sam Prezydent, a w razie jego nieobecności kompetencje te przejmuje wskazany przez niego członek Rady. Posiedzenia odbywają się w siedzibie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, które również zapewnia Radzie obsługę organizacyjną, techniczną i finansową. Posiedzenia Rady przygotowuje Sekretarz Rady, którym z urzędu jest Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. O ile Prezydent nie zarządzi inaczej, posiedzenia Rady są niejawne<sup>25</sup>. W posiedzeniach Rady uczestniczą członkowie Rady, a także, na zaproszenie Prezydenta, inne osoby niebędące członkami Rady – byli prezydenci i Prezesi Rady Ministrów oraz inne osoby, których udział jest wskazany z uwagi na przedmiot rozpatrywanych spraw. Członkowie Rady oraz osoby zaproszone na posiedzenia Rady uczestniczą w jej pracach osobiście<sup>26</sup>.

Konstytucyjne określenie kompetencji RBN w kategoriach wyłącznie konsultacyjno-doradczych powoduje, że nie jest ona uprawniona do podejmowania jakichkolwiek decyzji. Stosownie do wyżej wskazanego zarządzenia, Rada ma prawo do rozpatrywania i opiniowania założeń bezpieczeństwa, polityki zagranicznej, strategicznych problemów bezpieczeństwa narodowego i projektów jego strategii, doktryny obronnej,

<sup>23</sup> Rada Bezpieczeństwa Narodowego to organ, który ma swoje odpowiedniki w innych państwach. Na przykład w USA funkcjonuje organ administracji o tej samej nazwie (*National Security Council*) i posiadający identyczne kompetencje. White House, [www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc). Dostęp: 20.07.2014.

<sup>24</sup> S. KAMIŃSKI: *Powstanie i działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego – rys historyczny (załącznik)*. Departament Analiz Strategicznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Warszawa 2011, s. 9.

<sup>25</sup> Por. §1, §3, §4 Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>26</sup> Zob. §5 Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

kierunków rozwoju sił zbrojnych, problemów pozamilitarnych dotyczących przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>27</sup>.

W skład RBN w okresie pierwszej kadencji Aleksandra Kwaśniewskiego na stanowisku Prezydenta RP (1998–2000) powołani zostali: Prezes Rady Ministrów Jerzy Buzek, Marszałek Sejmu Maciej Płażyński, Marszałek Senatu Alicja Grześkowiak, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów Leszek Balcerowicz, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Janusz Tomaszewski, Minister Obrony Narodowej Janusz Onyszkiewicz, Minister Spraw Zagranicznych Bronisław Geremek, Prezes Narodowego Banku Polskiego Hanna Gronkiewicz-Waltz oraz Szef BBN, sekretarz RBN Marek Siwiec<sup>28</sup>. Intencją przyświecającą Prezydentowi było, aby Rada funkcjonowała jako instytucja o charakterze koordynująco-konsultacyjnym, zwłaszcza na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, uzupełniająca i gwarantująca trwałość oraz harmonię współpracy między instytucjami państwowymi, wymagane przez naturę i charakter polityki. RBN miała w rzeczywistości stanowić forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi systemu obronnego państwa.

W ówczesnych warunkach kohabitacji politycznej taka formuła działania RBN nie została jednak zaakceptowana. Marszałkowie Sejmu i Senatu wystosowali listy do Prezydenta RP informujące, że zasada rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej uniemożliwia im udział w posiedzeniach RBN w charakterze marszałków izb parlamentu. Co prawda nie wykluczyli w ogóle udziału w posiedzeniach Rady, ale zadeklarowali że jeśli przyjdą na posiedzenie, to ich uczestnictwo będzie miało charakter wyłącznie prywatny. W tej sytuacji Prezydent zawiesił funkcjonowanie Rady<sup>29</sup>.

Na początku drugiej kadencji swojej prezydentury Aleksander Kwaśniewski podjął wysiłki mające na celu skuteczne przywrócenie działalności Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Założono, że RBN w trakcie drugiej kadencji powinna mieć formułę ekspercką. W związku z tymi planami akty nominacyjne na członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego z rąk Prezydenta odebrali: Adam Daniel Rotfeld, Marek Belka, Marek Siwiec, Ryszard Kalisz, Henryk Szumski oraz Bogusław Strzelecki. W kolejnych latach skład Rady poszerzano. W 2003 roku członkiem RBN został adm. floty Ryszard Łukasik, a w 2005 Jerzy Bahr. Podczas drugiej kadencji Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego odbyło się 13 posiedzeń RBN. 22 grudnia 2005 roku ustępujący ze stanowiska Prezydent Aleksander Kwaśniewski odwołał wszystkich dotychczasowych członków Rady<sup>30</sup>.

W okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego skład RBN ulegał dość częstym zmianom, które nasiliły się po wyborach parlamentarnych w 2007 roku w związku z powtórzeniem zjawiska kohabitacji w polskim systemie

<sup>27</sup> Zob. §2 Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>28</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html). Dostęp: 21.07.2014.

<sup>29</sup> S. KAMIŃSKI: *Powstanie i działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 9-10.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 10.

politycznym. Na początku, w 2006 roku, w skład RBN weszło sześć osób: Bogdan Borusewicz, Ludwik Dorn, Marek Jurek, Jarosław Kaczyński, Kazimierz Marcinkiewicz i Radosław Sikorski. Rok później do RBN dokooptowano Stefana Mellera i Annę Fotygę, a w 2007 roku Janusza Kaczmarska i Andrzeja Szczygło. Maksymalny dziesięcioosobowy skład RBN został osiągnięty właśnie w 2007 roku, a po wyborach parlamentarnych uległ drastycznemu ograniczeniu. W 2008 roku skład Rady skurczył się do czterech osób: Ludwika Dorna, Jarosława Kaczyńskiego, Anny Fotygi i Aleksandra Szczygły, by ostatecznie zamknąć się w latach 2009-2010 w liczbie trzech osób: Jarosława Kaczyńskiego, Anny Fotygi i Aleksandra Szczygły<sup>31</sup>.

Katastrofa prezydenckiego samolotu w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 roku, w której zginął Prezydent RP Lech Kaczyński, spowodowała, że obowiązki głowy państwa zgodnie z przepisami konstytucji<sup>32</sup> przejął urzędujący Marszałek Sejmu, Bronisław Komorowski. Pierwsze posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego zwołane przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP odbyło się 20 maja 2010 roku w Belwederze. Bezpośrednio przed spotkaniem akty powołania otrzymali nowi członkowie RBN. Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią Bronisława Komorowskiego, skład Rady miał odzwierciedlać ważne role w państwie polskim i układ sił politycznych w kraju, aby uczynić ją wiarygodnym forum wymiany myśli i poglądów na tematy dotyczące bezpieczeństwa i obronności. W świetle przyjętych założeń członkami Rady powinni być przedstawiciele rządu i parlamentu oraz reprezentanci najważniejszych, koalicyjnych i opozycyjnych, sił politycznych w kraju. W związku z tak zaplanowanymi zmianami w skład Rady w 2010 roku weszli: Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz, Premier Donald Tusk, Wicepremier i Minister Gospodarki Waldemar Pawlak, Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski, Minister Obrony Narodowej Bogdan Klich, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzy Miller, Przewodniczący SLD Grzegorz Napieralski, Prezes PiS Jarosław Kaczyński<sup>33</sup> oraz – jako sekretarz RBN – Szeft Biura Bezpieczeństwa Narodowego minister Stanisław Koziej<sup>34</sup>.

Przyjęcie na podstawie założeń Prezydenta Bronisława Komorowskiego szerszej formuły udziału poszczególnych graczy polskiej sceny politycznej w pracach Rady Bezpieczeństwa Narodowego spowodowało, iż zmiany w jej składzie zaczęły następować znacznie szybciej, niż to miało miejsce wcześniej. Jednym z głównych czynników zmian były pojawiające się fluktuacje na polskiej

<sup>31</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html). Dostęp: 21.07.2014.

<sup>32</sup> Art. 131 ust. 2 pkt. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku – Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>33</sup> Prezes PiS – Jarosław Kaczyński – 9 listopada 2010 roku oficjalnie zrezygnował z członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, a o swojej decyzji poinformował w piśmie sekretarza RBN Stanisława Kozieja. Zob. m.in. informacje zamieszczone w dziennikach: *Rada Bezpieczeństwa bez Kaczyńskiego*. „Rzeczpospolita”, 9.11.2010; *Jarosław Kaczyński zrezygnował z członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*. „Gazeta Wyborcza”, 9.11.2010; *Kaczyński: Podtrzymuję swoją decyzję rezygnacji z członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*. „Polska. The Times”, 22.11.2010. Treść pisma Jarosława Kaczyńskiego wysłanego do gen. Stanisława Kozieja jest dostępna na stronie PiS – [www.pis.org.pl/article.php?id=17990](http://www.pis.org.pl/article.php?id=17990). Dostęp: 21.07.2014.

<sup>34</sup> S. KAMIŃSKI: *Powstanie i działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 11.

scenie partyjnej i choć nie doprowadziły one do zasadniczych przegrupowań sił, to jednak wymuszały zmiany w składzie RBN. Podobnie rekonstrukcje w składzie rządu Donalda Tuska powodowały konieczność zmian personalnych w Radzie. W okresie od 2010 do 2014 roku liczyła łącznie 21 osób. Ostatecznie skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego od 30 maja 2014 kształtował się następująco:

- Ewa Kopacz – Marszałek Sejmu RP (od 27 grudnia 2011 roku);
- Bogdan Borusewicz – Marszałek Senatu RP (od 20 maja 2010 roku);
- Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Platformy Obywatelskiej (od 20 maja 2010 roku);
- Janusz Piechociński – Wiceprezes Rady Ministrów, Prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego (od 11 grudnia 2012 roku);
- Stanisław Koziej – Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego (od 20 maja 2010 roku);
- Radosław Sikorski – Minister Spraw Zagranicznych (od 20 maja 2010 roku);
- Tomasz Siemoniak – Minister Obrony Narodowej (od 2 września 2011 roku);
- Bartłomiej Sienkiewicz – Minister Spraw Wewnętrznych (od 27 lutego 2013 roku);
- Leszek Miller – Przewodniczący Sojuszu Lewicy Demokratycznej (od 27 grudnia 2011 roku);
- Janusz Palikot – Przewodniczący Twojego Ruchu (od 27 grudnia 2011 roku)<sup>35</sup>.

### **Problematyka posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego**

Do najważniejszych zadań stojących przed Radą Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2000-2005 należało określenie niezbędnych działań państwa w zakresie: poprawy bezpieczeństwa obywateli, wpływu polskiego członkostwa w NATO i procesu integracji z Unią Europejską na bezpieczeństwo kraju oraz sprostania przez Polskę nowym wyzwaniom związanym m.in. z procesami globalizacji oraz nietradycyjnymi zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi (zwłaszcza zagrożenia terroryzmem). W związku z tak nakreślonymi priorytetami działania RBN, tematyka posiedzeń dotyczyła przede wszystkim politycznych i militarnych aspektów bezpieczeństwa kraju, problemów modernizacji armii i regionalnej polityki bezpieczeństwa, a także oceny sytuacji międzynarodowej w skali świata i regionu Europy Środkowej i Wschodniej po ataku terrorystycznym z 11 września 2001 roku na Stany Zjednoczone<sup>36</sup>. Omawiano także inne problemy będące przedmiotem

---

<sup>35</sup> Zob. materiały na oficjalnej stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego - [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html). Dostęp: 21.07.2014.

<sup>36</sup> Na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego 25 marca 2003 roku omawiano sytuację wokół konfliktu irackiego. W posiedzeniu udział wzięli ministrowie spraw zagranicznych i obrony – Włodzimierz Cimoszewicz i Jerzy Szmajdziński, szef Sztabu Generalnego WP gen. Czesław Piątas oraz szefowie służb specjalnych: Agencji Wywiadu Zbigniew Siemiątkowski, Agencji



zainteresowania Prezydenta lub członków Rady. Na niektóre posiedzenia RBN Prezydent zapraszał dodatkowe osoby (np. ministrów, szefów służb specjalnych<sup>37</sup>), którzy referowali tematy będące przedmiotem ich zainteresowania<sup>38</sup>.

Pierwsze posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego powołanej przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego odbyło się 2 stycznia 2006 roku RBN zarekomendowała wówczas Prezydentowi natychmiastowe podjęcie prac na ustawą o infrastrukturze kryzysowej oraz zakończenie prac nad ustawą o zarządzaniu kryzysowym i bezpieczeństwie obywateli. Kluczowym zagadnieniem, omawianym w trakcie tego posiedzenia, była sprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju. W tym kontekście Rada wskazała na konieczność bezzwłocznego podjęcia decyzji o budowie gazoportu, a także natychmiastowego rozpoczęcia działań dotyczących dywersyfikacji dostaw gazu do Polski. Skorelowane z powyższymi działaniami powinno być w opinii Rady także zwiększenie wydobycia gazu z zasobów krajowych<sup>39</sup>.

Po raz drugi Rada Bezpieczeństwa Narodowego pod przewodnictwem Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego zebrała się 22 maja 2006 roku. Po spotkaniu stwierdzono, że:

- 1) Gazociąg łączący polski system przesyłowy z projektowanym gazociągiem norweskim, który zagwarantuje połączenie ze źródłem gazu ziemnego na Morzu Północnym, spełnia założenia dywersyfikacji dostaw gazu do Polski. Oznacza to przystąpienie do projektu gazociągu Karsto-

---

Bezpieczeństwa Wewnętrznego Andrzej Barcikowski i Wojskowych Służb Informacyjnych gen. bryg. Marek Dukaczewski. Podczas spotkania przeanalizowano różne aspekty sytuacji wokół konfliktu irackiego i możliwe scenariusze jej dalszego rozwoju oraz wpływ wydarzeń na Bliskim Wschodzie na sytuację dotyczącą bezpieczeństwa narodowego Polski, potwierdzając odpowiednie przygotowanie polskich służb. Zob. [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/336](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/336), Posiedzenie-RBN-z-25-marca-2003-roku.html. Dostęp: 22.07.2014.

<sup>37</sup> Posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego z udziałem służb specjalnych po raz pierwszy odbyło się 19 lutego 2003 roku. Poświęcone ono było ocenie stanu przygotowania państwa do przeciwdziałania i neutralizacji zagrożeń związanych z międzynarodowym terroryzmem. Rada Bezpieczeństwa Narodowego oraz Kolegium do spraw Służb Specjalnych przeanalizowały potencjalne zagrożenia, a służby odpowiedzialne za stan bezpieczeństwa państwa przedstawiły prezydentowi i premierowi informacje na temat zabezpieczenia kraju na wypadek sytuacji nadzwyczajnych, w tym również warianty rozwoju wydarzeń na wypadek wojny w Iraku. Zob. więcej [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/337](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/337), Posiedzenie-RBN-z-19-lutego-2003-roku.html. Dostęp: 22.07.2014.

<sup>38</sup> Na przykład 4 kwietnia 2002 roku w Belwederze odbyły się obrady Rady Bezpieczeństwa Narodowego, którym przewodniczył Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. Oprócz stałych członków Rady w spotkaniu udział wzięli: Minister Spraw Zagranicznych RP Włodzimierz Cimoszewicz, podsekretarz stanu Ministerstwa Obrony Narodowej Andrzej Towpik oraz gen. Józef Flis ze Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Podczas posiedzenia omawiane były działania koalicji antyterrorystycznej, sformułowanej po zamach na USA 11 września 2001 roku oraz udział Polski w koalicji, a także sytuacja na Bliskim Wschodzie. Zob. [www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2002/art,378,posiedzenie-rady-bezpieczenstwa-narodowego.html](http://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2002/art,378,posiedzenie-rady-bezpieczenstwa-narodowego.html). Dostęp: 22.07.2014; Zob. też S. KAMIŃSKI: *Powstanie i działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 10.

<sup>39</sup> S. KAMIŃSKI: *Powstanie i działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 10.

- Oslo, przedłużenie tego gazociągu do polskiego wybrzeża oraz współpracę z Norwegią i pozostałymi uczestnikami tego projektu.
- 2) Budowa terminalu do odbioru gazu skroplonego na polskim wybrzeżu oznacza konieczność przygotowania warunków przystąpienia do tej inwestycji, określenia najdogodniejszej lokalizacji oraz zawarcia umów na dostawę gazu skroplonego. W przygotowaniu są akty prawne uwzględniające także niekomercyjny charakter tego przedsięwzięcia.
  - 3) Projekt Gazociągu Północnoeuropejskiego, łączącego bałtyckie wybrzeże Rosji i Niemiec, nie leży w interesie Polski. Polska nie jest zainteresowana udziałem kapitałowym w tym przedsięwzięciu<sup>40</sup>.

Kolejne posiedzenia RBN odbyły się 8 września 2006 roku (sprawy bieżące związane z bezpieczeństwem państwa, w tym również zasadami współpracy sojuszniczej) i 27 marca 2007 roku (omówienie amerykańskiej propozycji rozmieszczenia na terytorium RP elementów systemu obrony przeciwrakietowej i ocena korzyści oraz zagrożeń, jakie te działania mogą spowodować)<sup>41</sup>.

Po przeprowadzeniu w sumie zaledwie czterech spotkań RBN, Prezydent Lech Kaczyński do końca swojego urzędowania nie zwoływał już następnych posiedzeń. Najprawdopodobniej przyczyną takiego stanu rzeczy było ukształtowanie się po wyborach parlamentarnych nowej koalicji rządowej i wspomniane wcześniej fluktuacje w składzie Rady, które ostatecznie doprowadziły do znaczącego zmniejszenia jej liczebności i tym samym reprezentatywności. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że działania na scenie politycznej doprowadziły, wbrew intencjom Prezydenta, do marginalizacji instytucji ustrojowej, jaką była Rada Bezpieczeństwa Narodowego, a samemu Lechowi Kaczyńskiemu trudno było wyjść z zaistniałej sytuacji i zaproponować jakieś alternatywne rozwiązanie. Tym samym od końca 2007 roku aż do katastrofy w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 roku nastąpił proces swego rodzaju hibernacji RBN w polskim systemie politycznym, który wynikał ze strategii politycznej obranej przez Prawo i Sprawiedliwość narzucające w tym okresie narrację obozowi prezydenckiemu<sup>42</sup>.

Pierwsze posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego zwołane przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, odbyło się 20 maja 2010 roku w Belwederze. RBN zajęła się wówczas dwoma tematami: sytuacją powodziową w kraju oraz ustaleniami organizacyjnymi odnośnie do sposobu działania Rady. Kolejne posiedzenia RBN odbyły się 27 maja 2010 roku (sytuacja powodziowa w Polsce), 1 czerwca 2010 roku (nadzwyczajne posiedzenie poświęcone zapoznaniu się

---

<sup>40</sup> Zob. [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/320,Posiedzenie-RBN-z-22-maja-2006-roku.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/320,Posiedzenie-RBN-z-22-maja-2006-roku.html). Dostęp: 22.07.2014.

<sup>41</sup> S. KAMIŃSKI: *Powstanie i działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 11.

<sup>42</sup> Po wyborach parlamentarnych w 2007 roku, jak zauważyli badacze, nastąpiło, co naturalne w takiej sytuacji politycznej, skonsolidowanie ośrodka prezydenckiego z Prawem i Sprawiedliwością. Lech Kaczyński w znacznej mierze realizował plany swojego brata Jarosława Kaczyńskiego, który przy pomocy zaplecza prezydenckiego próbował narzucać opozycji swoją narrację.

z informacjami zapisanymi na rejestratorach pokładowych prezydenckiego samolotu Tu-154M, który rozbił się pod Smoleńskiem 10 kwietnia) oraz 24 czerwca 2010 r. (przedyskutowano sojusznicze i narodowe aspekty polskiej strategii wobec Afganistanu<sup>43</sup>). Marszałek Bronisław Komorowski zwrócił się do rządu o przygotowanie stanowiska w dyskutowanej sprawie dla Prezydenta RP na jesienny szczyt NATO w Lizbonie.

Następne spotkanie RBN odbyło się już po przeprowadzeniu wyborów prezydenckich i zaprzysiężeniu Bronisława Komorowskiego na tym urzędzie<sup>44</sup>. W czasie spotkania 29 września 2010 roku omówiona została zawartość opracowanego przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego raportu, dotyczącego zasad i procedur bezpieczeństwa przewozu powietrznego osób zajmujących ważne stanowiska państwowe. Procedura analizy i rozwiązywania powyższych problemów obejmowała następujące przedsięwzięcia:

- własne oceny i analizy BBN, w tym rozeznanie w rozwiązaniach istniejących w innych krajach;
- zebranie, analiza i ocena informacji oraz propozycji od innych instytucji państwowych;
- wizyty studyjne w Dowództwie Sił Powietrznych oraz 36. Specjalnym Pułku Lotnictwa Transportowego;
- narada z przedstawicielami cywilnych instytucji lotniczych;
- trzy narady z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za organizowanie, koordynowanie i zabezpieczanie transportu powietrznego VIP;
- okrągły stół ekspertów lotniczych;
- narada z cywilnymi dysponentami środków powietrznych oraz Ministerstwem Infrastruktury;
- narada z Zarządem Krajowej Rady Lotnictwa;

<sup>43</sup> W tezach, jakie przygotowano na to spotkanie pobrzmiewał bardzo pesymistyczny ton. Zwracano uwagę, że sytuacja w Afganistanie systematycznie pogarsza się i nie widać perspektyw na zahamowanie tej tendencji. Ruch oporu jest coraz aktywniejszy i silniejszy i *de facto* uzyskuje świadomą lub wymuszoną akceptację ludności afgańskiej. Centralne władze afgańskie utraciły wiarę w możliwość powodzenia koalicji międzynarodowej. Siły bezpieczeństwa Afganistanu, zwłaszcza policja, budowane dużym kosztem międzynarodowym, przechodzą coraz częściej na stronę rebeliantów. NATO jest już strategicznie zmęczone Afganistanem i ma ogromne trudności z podjęciem jakiegokolwiek nowej inicjatywy, czekając tylko biernie na rozwój wypadków. Polska także znalazła się w strategicznym pacy w Afganistanie. Nie stać nas w żadnym wypadku politycznie, ekonomicznie i wojskowo na dalsze zwiększanie swego zaangażowania. Tymczasem zadania, jakie już na siebie wzięliśmy, przerastają możliwości naszego kontyngentu. Sytuacja taka zwiększa nadmiernie ryzyko dla polskich żołnierzy, a w szerszym odbiorze publicznym coraz bardziej podważa sens realizowanej misji. Zob. szerzej na ten temat [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/2300,Posiedzenie-RBN-z-24-czerwca-2010-roku.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/2300,Posiedzenie-RBN-z-24-czerwca-2010-roku.html). Dostęp: 22.07.2014.

<sup>44</sup> 8 lipca 2010 r., w związku z wyborem na urząd Prezydenta RP, Bronisław Komorowski zrezygnował z funkcji Marszałka Sejmu i jednocześnie złożył mandat poselski. 6 sierpnia 2010 r. Bronisław Komorowski objął urząd Prezydenta RP. Zob. [www.prezydent.pl/prezydent/biografia-bronislawa-komorowskiego/](http://www.prezydent.pl/prezydent/biografia-bronislawa-komorowskiego/). Dostęp: 22.07.2014.

- indywidualne konsultacje z praktykami lotniczymi, ekspertami i niezależnymi analitykami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa i lotnictwa<sup>45</sup>.

Od momentu objęcia urzędu głowy państwa przez Bronisława Komorowskiego odbyły się do połowy 2014 roku<sup>46</sup> w sumie 24 posiedzenia RBN poświęcone różnej tematyce bezpieczeństwa. Już sama tematyka spotkań świadczy o poszerzeniu zakresu problemowego spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Również znaczące zwiększenie liczby spotkań i ich częstotliwość świadczy o większym wykorzystywaniu tej instytucji w zakresie wspomagania Prezydenta i innych ośrodków decyzyjnych w planowaniu oraz zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Wśród najczęściej poruszanych kwestii były sprawy związane z zagwarantowaniem bezpieczeństwa energetycznego państwa (m.in. 24 marca 2011 roku, 15 września 2011 roku, 17 czerwca 2013 roku), cyberbezpieczeństwem (m.in. 28 kwietnia 2011 roku, 30 maja 2011 roku), Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (m.in. 30 maja 2011 roku, 4 marca 2013 roku, 20 listopada 2013 roku), czy przygotowaniem i zabezpieczeniem mistrzostw Europy w piłce nożnej – Euro 2012 (m.in. 19 stycznia 2012 roku, 16 maja 2012 roku)<sup>47</sup>.

Od grudnia 2013 roku kolejne cztery spotkania RBN poświęcone były w całości kryzysowi polityczno-militarnemu na Ukrainie. Zagrożenie bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale i wygenerowanie konfliktu o skali ponadregionalnej (europejskiej i światowej<sup>48</sup>) spowodowało, że temat ten stał się głównym przedmiotem dyskusji w ramach Rady. Działania podejmowane na forum europejskim i przez administrację amerykańską stały się także przedmiotem narad. Wypracowanie spójnego stanowiska przez instytucje unijne stało się jednym z podstawowych priorytetów w zakresie bezpieczeństwa Polski. Tylko jednolite stanowisko w tej kwestii, nie tylko w opinii polskich ekspertów, pozwoli wyrzucić presję na Rosję jako kraj odpowiedzialny za destabilizację bezpieczeństwa międzynarodowego, do odstąpienia od działań wymierzonych w destrukcję państwowości ukraińskiej.

Dopiero od momentu zestrzelenia na terenie Ukrainy 17 lipca 2014 roku cywilnego samolotu pasażerskiego Boeing 777 malezyjskich linii lotniczych, w wyniku którego zginęło 298 osób, działania USA i UE uległy skoordynowaniu

<sup>45</sup> Zob. [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/2413,Posiedzenie-RBN-z-29-wrzesnia-2010-roku.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia/2413,Posiedzenie-RBN-z-29-wrzesnia-2010-roku.html). Dostęp: 22.07.2014.

<sup>46</sup> Stan na 31 lipca 2014 roku.

<sup>47</sup> Szczegółowy wykaz posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego wraz ze szczegółowym opisem ogólnodostępnych i nieutajnionych wniosków ze spotkań znajduje się na stronie: [www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia](http://www.bbn.gov.pl/pl/rbn/posiedzenia). Dostęp: 22.07.2014.

<sup>48</sup> Momentem zwrotnym w wygenerowaniu zagrożenia dla bezpieczeństwa światowego była aneksja Krymu przez Rosję. Państwa gwarantujące nienaruszalność terytorialną Ukrainy na podstawie tzw. *Memorandum budapeszteńskiego*, (tekst na stronie [www.cfr.org/arms-control-disarmament-and-nonproliferation/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484](http://www.cfr.org/arms-control-disarmament-and-nonproliferation/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484).

Dostęp: 22.07.2014) nie zareagowały na tyle silnie i skutecznie, by dochować jego postanowień, co w opinii ekspertów utwierdziło rosyjskich polityków sprawujących władzę, na czele z Władimirem Putinem, że państwa zachodnie będą ulegały polityce realizowanej przez Rosję.

i nasileniu. Jak podkreślił Szef BBN gen. Stanisław Koziej, zestrzelenie malezyjskiego samolotu nad Ukrainą będzie bodźcem, który zmieni podejście zachodnich sojuszników do trwającego konfliktu i wyrwie z błędnego przekonania, że można ten kryzys przeczekać, że może nic wielkiego się nie stało, i że nie trzeba dostosowywać NATO do wydarzeń na Wschodzie. Ten tragiczny wypadek będzie także argumentem za postulowanym przez Polskę wzmocnieniem wschodniej flanki NATO i okazją do przemyślenia sposobów podejścia do nowych zagrożeń<sup>49</sup>.

## Podsumowanie

Funkcjonowanie instytucji o charakterze koordynująco-konsultacyjnym, takich jak Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Bezpieczeństwa Narodowego, zwłaszcza na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, jest jak dowodzi praktyka niezbędne do prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego. RBN i BBN gwarantują nie tylko doradztwo Prezydentowi, ale także niezbędną trwałość i harmonię współpracy instytucji państwowych, wymaganą przez naturę i charakter polityki. Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, że stworzenie spójnego, nowoczesnego i całościowego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym bez istnienia kolektywnej instytucji, będącej forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi tego systemu jest niezwykle utrudnione.

O ile BBN z racji administracyjnego charakteru jako instytucja sprawdza się w warunkach polskiego systemu politycznego w miarę dobrze, o tyle wiele zastrzeżeń można składać pod adresem RBN. Polityczna proveniencja osób zasiadających w tym ciele doradczym powoduje, że kwestie merytorycznej debaty schodzą na plan dalszy, a kluczowe stają się aspekty *stricte* polityczne. Może lepszym rozwiązaniem byłoby skonstruowanie modelu, w którym Prezydent, po konsultacji z głównymi siłami politycznymi zasiadającymi w parlamencie, delegowałby na ich wniosek do RBN głównie ekspertów, czyli przedstawicieli posiadających wysokie kompetencje w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Z pewnością takie rozwiązanie przyczyniałoby się do podnoszenia na wyższy poziom merytoryczny debaty na temat kwestii bezpieczeństwa państwa. Oczywiście należy również zdawać sobie sprawę z tego, że wiele zależy od dobrej woli głównych graczy politycznych, by tak naprawdę debatę o tych kwestiach odpolitycznić w dobrym tego słowa znaczeniu, ponieważ z uwagi na swoją istotę będzie ona miała i tak ładunek polityczności. W związku z tym to raczej poziom kultury politycznej w Polsce i sami piastuni konkretnych stanowisk, a nie sztywne uregulowania normatywne powodują, że pojawiają się głosy krytyki w zakresie funkcjonowania RBN. Najbardziej pożądane byłoby zatem wypracowanie wysokich standardów w powoływaniu specjalistów do RBN, co uwiarygodniałoby tę instytucję

<sup>49</sup> Koziej: zestrzelenie samolotu otrzewi Zachód. Onet.pl, [www.wiadomosci.onet.pl/kraj/koziej-zestrzelenie-samolotu-otrzejwi-zachod/8y667](http://www.wiadomosci.onet.pl/kraj/koziej-zestrzelenie-samolotu-otrzejwi-zachod/8y667), a także [www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5697,Szef-BBN-dla-PAP-zestrzelenie-malezyjskiego-samolotu-otrzejwi-Zachod.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5697,Szef-BBN-dla-PAP-zestrzelenie-malezyjskiego-samolotu-otrzejwi-Zachod.html). Dostęp: 22.07.2014.

i przyczyniłoby się w długim horyzoncie czasowym do faktycznego spełniania przez to ciało powierzonej mu roli ustrojowej.

Dotychczas w różnych okresach funkcjonowania BBN i RBN pojawiały się trudności, których główną przyczyną była próba delegitymizacji tych ciał i wskazywania na ich niski stopień skuteczności. Zwłaszcza w okresach kohabitacji utrudnienia te nabierały szczególnego znaczenia i polegały albo na modyfikacjach składu np. Rady Bezpieczeństwa Narodowego, albo też znacznym ograniczaniu częstotliwości posiedzeń tych organów. W rezultacie stopień utrwalenia tej instytucji ustrojowej nie był do tej pory satysfakcjonujący. Tymczasem w ostatnim okresie obserwowalny jest wzrost zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, który w sposób naturalny oddziałuje na bezpieczeństwo narodowe. W związku z tym należy postulować większą spójność w zakresie koordynacji działań wszystkich instytucji państwowych, tak by mimo istniejących podziałów politycznych, kwestie bezpieczeństwa narodowego wymusiły taki sposób realizowania niezbędnych działań, aby polska racja stanu była zagwarantowana.

---

Radosław Wiśniewski

## **Współczesne zagrożenia cywilnych portów lotniczych w Polsce jako elementu infrastruktury krytycznej**

„Polska wykorzystała szansę, jaką niosła ze sobą dywidenda pokojowa ostatnich dwudziestu lat. Narodowy potencjał Polski w dziedzinie bezpieczeństwa wzrósł, staliśmy się częścią NATO i Unii Europejskiej, rozwijamy strategiczną współpracę ze Stanami Zjednoczonymi. Pozwala nam to aktywnie uczestniczyć w działaniach stabilizacyjnych na świecie – już nie tylko „konsumujemy”, ale również „produkujemy” bezpieczeństwo. To nie oznacza jednak, że możemy spocząć na laurach. O bezpieczeństwie naszego kraju musimy stale pamiętać, musimy o nie nieustannie zabiegać”<sup>1</sup>.

### **Środowisko bezpieczeństwa**

Podstawowym celem każdego państwa w perspektywie najbliższych lat będzie zapewnienie bezpieczeństwa i rozwoju. Te dwie współistniejące definicje charakterystyczne są dla podmiotu politycznego. Można powiedzieć, że są kluczowymi sferami aktywności państwa. Ich zależność jest szczególna, powoduje konieczność stałego monitorowania zagrożeń, ale także stawiania przed podmiotem wyzwań i szans, bez których rozwój nie będzie możliwy. Problem w tym, że błędnie prowadzona polityka rozwoju może doprowadzić do zaburzenia bezpieczeństwa, zaś zbyt duże skupienie się na kwestiach bezpieczeństwa wyhamować gwałtowny rozwój. Kompromis jest trudno osiągalny, szczególnie jeśli chodzi o porty lotnicze, czyli infrastrukturę krytyczną państwa, tak istotną dla jego ogólnego bezpieczeństwa. Druga połowa XX wieku bez wątpienia stanowi początek nowej ery w stosunkach polityczno-gospodarczych świata, ery wszechobecnej globalizacji. Jej najważniejszą cechą, obok dynamicznego rozwoju technologiczno-informacyjnego, jest rozprzestrzenianie się na całym świecie swoistej „rewolucji transportu”, która otwiera drogę do szybkiego i swobodnego przepływu osób, towarów i usług w skali globalnej. Pośród różnych rodzajów transportu to właśnie transport lotniczy jest obecnie najbardziej perspektywnym i dochodowym obszarem działalności handlowo-usługowej. Umożliwia on przemieszczanie w bardzo krótkim czasie ludzi i ładunków w najdalsze zakątki ziemi. Niestety, ten ze wszech miar pozytywny trend ma również swe negatywne strony. Lotnictwo cywilne, ze względu na swoje znaczenie dla światowej gospodarki oraz dużą delikatność i wrażliwość systemową, coraz częściej staje się obiektem (zarówno celem, a ostatnio także narzędziem) operacyjnego oddziaływania różnych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych.

---

<sup>1</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Przedmowa Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego.

Bezpieczeństwo jako jedna z podstawowych, współczesnych potrzeb społecznych rozszerza swoje znaczenie. To już nie jest tylko zabezpieczenie przed agresją militarną. O współczesnym wymiarze bezpieczeństwa stanowi również gotowość do ochrony przed zjawiskami niebezpiecznymi natury niemilitarnej, a więc ochrony osób, ich dóbr i środowiska w różnorodnych sytuacjach kryzysowych.

Zachodzące we współczesnym świecie zmiany we wszystkich dziedzinach działalności wymuszają, z jednej strony, przedsięwzięcia umożliwiające codzienne funkcjonowanie ludziom, przedsiębiorstwom, regionom, państwom, a z drugiej strony rozwijanie wzajemnych stosunków. Do realizacji tych poczynań niezbędny jest transport i jego infrastruktura, którą w ujęciu logistycznym można rozpatrywać jako element i składnik procesów logistycznych oraz jako gałąź polityki gospodarczej, a przede wszystkim jako infrastrukturę krytyczną państwa. Z drugiej jednak strony jednym z najważniejszych zadań na początku XXI wieku, jakie stoją przed całymi społeczeństwami, rządami poszczególnych państw, ale również przed zarządami przedsiębiorstw, jest kompleksowe podwyższanie poziomu bezpieczeństwa.

Rozwój transportu i jego infrastruktury sprzyja i jest niezbędny do realizacji wyzwań. Niestety, zarówno transport lotniczy, jak i korzystanie z infrastruktury nie są ze sobą możliwość powstawania zdarzeń nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych, czyli możliwości wystąpienia kolizji, wypadków, awarii czy też katastrof. Te zdarzenia zaś prowadzą do strat ludzkich oraz strat materialnych. Można zatem stwierdzić, że bezpieczeństwo w transporcie jest niezwykle istotną sprawą oraz rzutuje na ogólny stan i poziom bezpieczeństwa państwa.

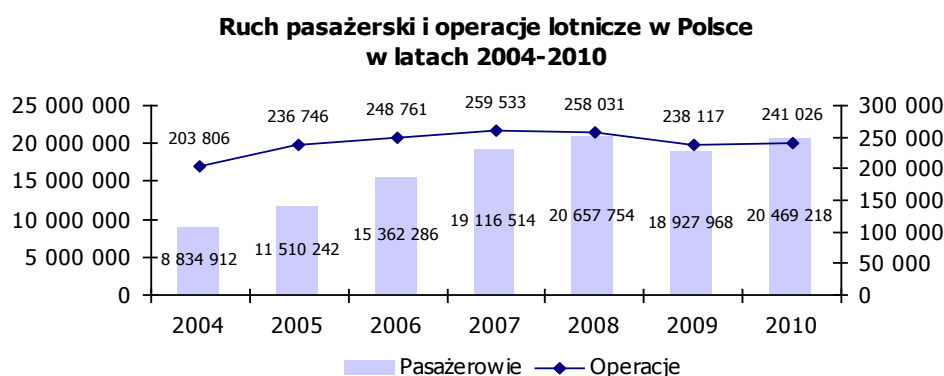
Pierwsza dekada XXI wieku wskazuje, że lotnictwo cywilne przez następne lata nadal stanowić będzie jedną z najszybciej rozwijających się branż spośród różnych rodzajów transportu. Na taką pozycję lotnictwa cywilnego wpływa krótki czas i wysoka atrakcyjność podróży lotniczej, coraz lepsza dostępność dla obywateli środków transportu lotniczego, jak i coraz niższa cena biletu lotniczego. Taka tendencja wstępuje zarówno w wymiarze światowym, jak też na polskim rynku transportu lotniczego. Lotnictwo cywilne, a w szczególności porty lotnicze stanowią również wizytówkę państwa, w tym jego możliwości ekonomicznych, potencjału naukowego, możliwości dostępu do najbardziej zaawansowanych technologii, zdolności wytwórczych i atrakcyjności gospodarczej. Jest czynnikiem korzystnie wpływającym na stymulowanie rozwoju gospodarczego kraju. Spośród różnych rodzajów transportu, to właśnie lotnictwo musi cechować najwyższe standardy bezpieczeństwa. Dane statystyczne wskazują, że jest to najbardziej bezpieczna forma transportu, lecz nie należy sądzić, że lotnictwo cywilne kiedykolwiek będzie wolne od zagrożeń. Realizując swoją działalność w wymiarze krajowym, międzynarodowym, kontynentalnym czy globalnym, zawsze będzie narażone na oddziaływanie niesprzyjających sił natury, niezamierzoną i zamierzoną, w tym terrorystyczną działalność człowieka. Nieprzemijalność zagrożeń lotnictwa cywilnego, a przede wszystkim wyjątkowa spektakularność wypadków i katastrof lotniczych powodują, że sprawy bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego



nabierają szczególnego znaczenia. Brak bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym w pierwszej kolejności powoduje mniejsze zaufanie pasażerów do podróży lotniczych, następnie niekorzystnie wpływa na kondycję finansową przewoźnika lotniczego, portu lotniczego i współpracujących z nimi wielu podmiotów gospodarczych. W sytuacji zaistnienia katastrofy lotniczej z dużą liczbą zabitych pasażerów i zniszczenia statku powietrznego o dużej wartości, konsekwencje finansowe są dużo wyższe i mają wpływ na upadłość podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą oraz powodują stagnację w przemyśle lotniczym.

Wejście Polski do struktur Unii Europejskiej nie zostało obojętne dla gospodarki. Wydarzenie to wymusiło wzrost ruchu lotniczego w polskich portach lotniczych. W stosunku do 2004 r. porty lotnicze obsłużyły 130%<sup>2</sup> więcej pasażerów, osiągając uśredniony roczny wzrost ruchu na poziomie 15%<sup>3</sup>.

**Wyk. 1. Ruch pasażerski i operacje lotnicze w Polsce w latach 2004-2010**



Źródło: MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*, [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

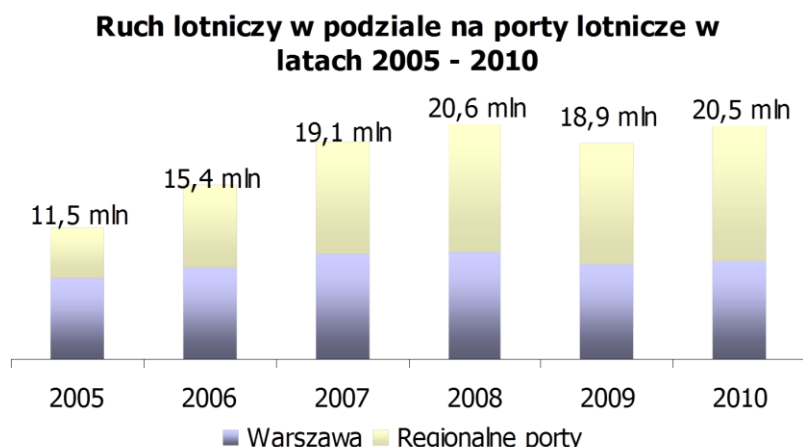
Polska, która stała się kontynuatorką rozwoju europejskich portów lotniczych, przejęła zależności polegające na osiągnięciu zwiększonego ruchu lotniczego w portach regionalnych, w których operują przewoźnicy niskokosztowi<sup>4</sup>. Mimo wszystko w polskiej rzeczywistości nie odbyło się to kosztem portu lotniczego w Warszawie, który w latach 2004-2010 obsłużył 42% więcej pasażerów.

<sup>2</sup> MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*, [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

<sup>3</sup> MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*, [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

<sup>4</sup> Wyjątkiem jest port lotniczy im. F. Chopina, który utrzymał współpracę z Wizzair po problemach z regionalnym portem lotniczym w Modlinie.

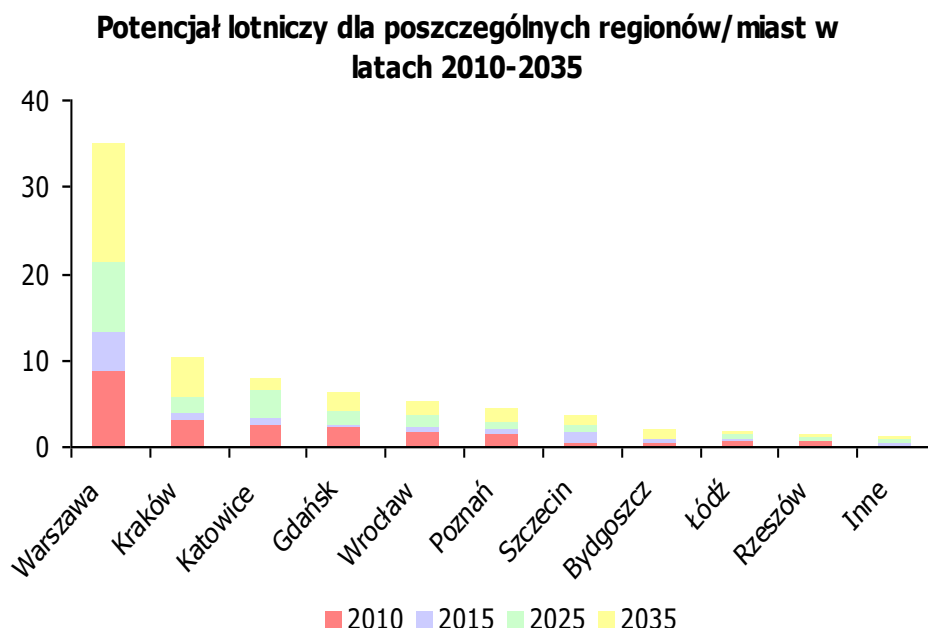
Wyk. 2. Ruch lotniczy w podziale na porty lotnicze w latach 2005-2010



Źródło: MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*. [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

Jednak przepustowość największych portów europejskich zbliża się szybko do granic nasycenia, co ma bezdyskusyjny związek z bezpieczeństwem nie tylko przewozów lotniczych, ale także samych portów lotniczych. Zwiększenie przepustowości europejskich portów lotniczych będzie możliwe w większości poprzez wykorzystanie infrastruktury regionalnych portów lotniczych. Komisja Europejska, dostrzegając ich znaczenie w integracji regionów oddalonych w rozwoju gospodarczym, spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, stworzyła korzystne warunki sprzyjające rozwojowi, dopuszczając możliwość udzielania dotacji publicznej. Obsługa prognozowanej dla Polski liczby pasażerów wymaga natychmiastowej rozbudowy infrastruktury regionalnych portów lotniczych do rozmiarów trzy- lub czterokrotnie większych niż obecnie. Rozwój jest i będzie wspierany z funduszy UE (TEN-T), jednak zarządzający portami lotniczymi powinni silnie rozwijać rynkowe metody pozyskiwania kapitału. Rozwój, który czeka polską rzeczywistość lotniczą, będzie i już wymaga finansowania o charakterze komercyjnym. Prognozowany rozwój należy rozpocząć od zdefiniowania potencjału lotniczego dla poszczególnych regionów/miast, który prezentuje poniższy wykres.

Wyk. 3. Potencjał lotniczy dla poszczególnych regionów/miast w latach 2010-2035



Źródło: MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*. [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

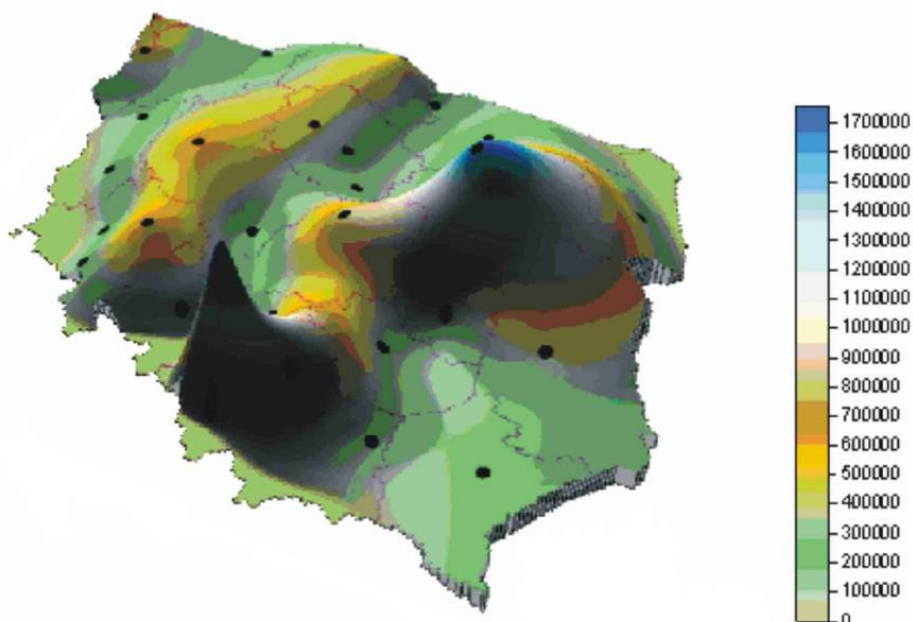
Z powyższych danych można wnioskować, że do 2035 roku ruch lotniczy w polskich portach lotniczych zwiększy się czterokrotnie. Tak gwałtowny wzrost wymaga ogromnych nakładów finansowych oraz modernizacji infrastruktury w obszarze *airside*<sup>5</sup> zdolnej obsłużyć prognozowaną liczbę operacji, oraz infrastruktury w obszarze *landside*<sup>6</sup> zdolnej obsłużyć prognozowaną liczbę pasażerów i towarów w godzinach największego ruchu przy niezbędnym minimalnym standardzie usług (bez ambicji na wyznaczanie priorytetów w lotnictwie).

Według prognoz w 2035 roku jedynie trzy województwa będą dysponowały odpowiednim potencjałem ludności, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie portu lotniczego. Wzrost liczby ludności, który będzie sprzyjał i bezpośrednio wiązał się z rozwojem, osiągną województwa: mazowieckie, małopolskie i pomorskie<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Pasy startowe, drogi kołowania, płyty postojowe.

<sup>6</sup> Stanowiska odpraw/kontroli pasażerów, systemy bagażowe czy powierzchnia terminali.

<sup>7</sup> MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*, [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

**Schem. 1. Prognozowany potencjał ludności województw w 2035 r.**

Źródło: MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*. [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl). Dostęp: 15.06.2014.

Warszawa, Kraków, Katowice i Trójmiasto staną się ośrodkami o charakterze przemysłowo/usługowo/biznesowym, przyciągając pracowników, a tym samym generując popyt na podróże drogą powietrzną. Biorąc pod uwagę rozwój zarówno ilościowy, jak i jakościowy, porty lotnicze w wymienionych województwach spełnią rolę krajowych lub regionalnych węzłów komunikacyjnych.

### **Zagrożenia dla infrastruktury krytycznej (porty lotnicze)**

Zdecydowana większość zagrożeń, które mogą pojawić się w trakcie lotu, ma swoją genezę na ziemi. Tutaj także można podjąć najskuteczniejsze próby zapobiegania im czy też przeciwdziałania. Działania organów państwowych, służb, przewoźników lotniczych w zakresie bezpieczeństwa pasażerskiego także koncentrują się na ziemi, a konkretnie – w porcie lotniczym. Lotnisko cywilne jest miejscem żyjącym niemal 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Używany tam sprzęt i zatrudnieni pracownicy, w mniejszym lub większym stopniu, przyczyniają się do bezpiecznej podróży każdej z lecących osób. Rola portu lotniczego w zapewnieniu bezpieczeństwa pasażerów jest więc ogromna i niezastąpiona. Z tego faktu wynika też konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dla samego portu lotniczego, czyli pośrednio dla pasażerów i statków powietrznych, gdyż sam port nie jest żywym podmiotem – jest instytucją, obiektem, który wydaje się być bezpieczny z założenia, które

w świetle współczesnych zagrożeń jest niestety założeniem nie do końca prawdziwym.

System mający zapewnić bezpieczeństwo na lotniskach cywilnych ze swej natury jest reaktywny. Odpowiada bowiem na zagrożenia, które już wystąpiły. Nie do końca możliwe jest przewidzenie wszystkich przyszłych zagrożeń, a nawet gdyby było to osiągalne, to zazwyczaj pozostaną one tylko w sferze przypuszczeń. Niestety, te najmniej prawdopodobne powodują największe zniszczenia i zazwyczaj ogromne konsekwencje. Ze względu na zagrożenia wynikające z natury systemu, stworzono system warstwowy. Niemal każde zabezpieczenie zakłada, że poprzednie zawiodło. Takie nałożenie się kolejnych elementów ochrony zwiększa szansę wykrycia i zapobieżenia zagrożeniu zanim ono wystąpi. Dodatkowymi czynnikami, charakterystycznymi dla lotnictwa komunikacyjnego, które ograniczają zdolności systemu i wpływają na jego reaktywność są: czas i ekonomia. Linia lotnicza, jako podmiot świadczący usługi komercyjne (w głównej mierze), musi zadbać nie tylko o własne bezpieczeństwo, ale także o wygodę i terminowość lotów. System zabezpieczeń nie może być przesadnie rozbudowany – zarówno ze względu na wysoki koszt urządzeń oraz eksploatacji, jak i czas potrzebny na właściwą obsługę. Co więcej należy także zostawić miejsce do wprowadzenia bardziej restrykcyjnych środków w sytuacjach tego wymagających. Port lotniczy musi być miejscem kompromisu dla komfortu pasażerów i bezpieczeństwa, co w moim przekonaniu jest trudne do spełnienia. Bezpieczeństwo to dziedzina, która nie uznaje kompromisów, zaś cały system jest tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo.

Bezpieczeństwo portów lotniczych nie może być ograniczone do działań koncentrujących się jedynie na samych podróży. Bezpieczeństwu pasażerów służy sam proces projektowania portu lotniczego i rygorystyczne wymogi, które musi spełniać obiekt. Kolejnym czynnikiem jest wydzielenie odpowiednich stref oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli dostępu. Sprawdzeniu przeszłości czy też innym formom kontroli podlegają wszystkie osoby zatrudnione w porcie lotniczym, niezależnie od pełnionej funkcji. Są to kolejne dowody na potrzebę stosowania wielowarstwowości, systemu mającego za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa. Port lotniczy to nie tylko aspekt bezpieczeństwa rozpatrywany przez pryzmat pasażerów czy statków powietrznych. Port lotniczy to także ważny element infrastruktury państwa. To właśnie ona coraz wyraźniej umożliwia podniesienie jakości życia rozumianego jako wewnętrzny rozwój jednostki, ułatwia dostęp do wielu dziedzin wcześniej nieosiągalnych i, co najważniejsze, realizacji wymienionych celów w sposób bezpieczny. W niemal wszystkich państwach świata daje o sobie znać ciągła konieczność mierzenia się z aspektem bezpieczeństwa państwa, rozpatrując je także przez pryzmat infrastruktury istotnej szczególnie dla obywateli. Dotyczy to także Polski. Proces stopniowego uzależnienia nowoczesnego społeczeństwa od wykorzystywanych w życiu codziennym usług i dóbr, prowadzi do wzrostu roli infrastruktury krytycznej państwa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2013, s. 143.

W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka, infrastruktura krytyczna może być zniszczona, uszkodzona, a jej działanie może ulec zakłóceniu, przez co zagrożone może być życie i mienie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy państwa. Stąd też ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z priorytetów stojących przed państwem. Istota zadań z nią związanych sprowadza się nie tylko do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, ale również do tego, aby ewentualne uszkodzenia i zakłócenia w jej funkcjonowaniu były możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie wywoływały dodatkowych strat. Przez ochronę infrastruktury krytycznej należy rozumieć wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności jej elementów w celu zapobiegania zagrożeniom, ograniczenia i neutralizacji ich skutków, a także szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie. W literaturze źródłowej stosowane są różne kryteria podziału sytuacji kryzysowych w lotnictwie cywilnym<sup>9</sup>. Zauważalna jest jednak obiektywna trudność w określeniu jednoznacznego kryterium podziału zagrożeń. Wynika ona przede wszystkim z przenikania się przyczyn ich powstawania, np.: terroryzm lotniczy może mieć podłoże militarne i niemilitarne, oddziaływać w okresie pokoju i wojny oraz mieć charakter zagrożenia wewnętrznego jak i zewnętrznego. Można także terroryzm rozpatrywać w aspekcie zagrożeń podmiotowych i przedmiotowych. Podobnie trudne warunki pogodowe, niesprzyjające działaniom lotnictwa cywilnego siły natury czy też zamierzona i niezamierzona działalność człowieka, mogą występować w różnych stanach gotowości obronnej państwa. W moim przekonaniu, najbardziej przejrzystym i prostym kryterium zagrożeń dla portów lotniczych jest zastosowanie podziału według przyczyn je stanowiących. Zgodnie z takim podejściem można je podzielić na wynikające z zamierzonej lub niezamierzonej działalności człowieka oraz oddziaływania niesprzyjających sił natury. Typowe zagrożenia naturalne nie będą jednak obszarem poruszonym w artykule.

Zagrożenia wynikające z zamierzonej działalności człowieka, oceniane są jako szczególnie niebezpieczne dla lotnictwa cywilnego. Ich niebezpieczeństwo wynika z faktu, że związane są z zapewnieniem funkcjonowania lotnictwa cywilnego, głównie z procesami mającymi na celu uzyskiwanie najwyższych standardów bezpieczeństwa. W takim przypadku, mamy do czynienia z działaniami niewspierającymi, lecz osłabiającymi, posiadającymi odwrócony wektor działania. Ich cechą charakterystyczną jest trudność precyzyjnego określenia miejsca, czasu i formy zaistnienia. Przestępcy, poprzez skryte często niekonwencjonalne, lecz starannie przygotowane działanie ograniczone jedynie wyobraźnią, dążą do uzyskania efektu zaskoczenia.

Wnioski z zaistniałych sytuacji wynikających z zamierzonej działalności człowieka wskazują, że nigdy nie można ich wykluczyć i w sposób trwały skutecznie im przeciwdziałać. Na człowieka, jako celowego sprawcę, nieustannie

<sup>9</sup> E. ZABŁOCKI: *Zasoby obronne lotnictwa cywilnego*. „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 2 (75), s. 205.

wpływają różne pobudki wynikające z wielu motywów. Można do nich zaliczyć zaburzenia psychiczne, w tym chęć zemsty, orientacje polityczne, światopoglądowe czy religijne. Nie można też wykluczyć przyczyn mających swoje źródło w ubóstwie i biedzie.

Zagrożenia mogą powstawać tuż przed startem, w trakcie lotu, jak też po wylądowaniu, ale przede wszystkim na ziemi w strukturach portu lotniczego. Miejscem ataku jest najczęściej dobrze rozpoznane najsłabsze ogniwo w łańcuchu bezpieczeństwa danego podmiotu lotniczego. Oprócz typowych zamierzeń wynikających z procedur, zagrożenia te zazwyczaj wymagają włączenia do działania pozalotniskowych, zewnętrznych służb, np.: porządku publicznego, ratunkowych, medycznych, sanitarno-epidemiologicznych. Powoduje to dodatkowe uciążliwości organizacyjne i finansowe dla zarządzającego portem, docelowo także przewoźnika lotniczego oraz państwa. Analizy skutków zagrożeń o podłożu terrorystycznym wskazują, że działania przestępcze tego typu są dla lotnictwa cywilnego najgroźniejsze. Ich celem jest najczęściej zamiar spowodowania wymuszeń i ustępstw na różnych organach administracji danego państwa. Mogą to być ustępstwa polityczne, militarne, ekonomiczne czy religijne. Środki transportu lotniczego lub ich bazy (porty lotnicze), ze względu na wysoką wartość finansową wielokrotnie podwyższaną wartością świadczeń ubezpieczenia ofiar katastrofy lotniczej, stanowią atrakcyjne narzędzie w rękach terrorystów. Port lotniczy jako cel ataku terrorystycznego pozostanie w zainteresowaniu terrorystów. Potencjalnie jest zatem możliwe każde radykalne działanie w odniesieniu do jego funkcjonowania, nawet przyjmując, że jego rola jest kluczowa w konkretnej sytuacji reagowania kryzysowego. Dla terrorystów nie ma to większego znaczenia, bo często obok strat ludzkich czy finansowych wskazać należy na inne implikacje ataków terrorystycznych. Wiele z nich ma po prostu charakter niepoliczalny, jak choćby: pogorszenie nastrojów społecznych, narastanie antagonizmów narodowościowych, powielanie stereotypów etnicznych czy eskalacja poczucia strachu<sup>10</sup>.

W świetle ogólnoswiatowych tendencji, szczególnie ze względu na przynależność Polski do instytucji euroatlantyckich, zagrożenie takimi atakami wzrasta. Doświadczenia wielu krajów pozwalają wyciągać wnioski i ukazać genezę terroryzmu na lotniskach. Szczególnie atrakcyjnym obiektem dla terrorystów od dawna są obiekty infrastruktury krytycznej państwa. Ich zaatakowanie to nie tylko charakterystyczny rozgłos, ale jednocześnie akt odwagi. Infrastruktura krytyczna państwa w oczach terrorystów jest pożądanym celem, mimo iż przygotowanie konkretnego ataku wymaga więcej nakładów, nie tylko finansowych. W związku z tym zakrojone na szeroką skalę kontrole pasażerów w porcie lotniczym są coraz mniej komfortowe. Ogólne poczucie spadku komfortu, a w skrajnych przypadkach jego brak, decydują o opłacalności i ogólnej słuszności lotów pasażerskich. To właśnie w portach lotniczych

<sup>10</sup> T. COMPA, K. ZALĘSKI: *Strategia preparacyjna tworzenia bezpieczeństwa w portach lotniczych*. W: *Zarządzanie kryzysowe w administracji*. Red. R. CZĘŚCIK, Z. NOWAKOWSKI, T. PŁUSA, J. RAJCHEL, K. RAJCHEL. Dęblin 2014, s. 89.

zbiegają się wszelkie problemy bezpieczeństwa czy to pasażerów, statków powietrznych, czy problemy bezpieczeństwa – natury ekonomicznej (opłacalności latania w chwilach, gdy pasażerowie zastraszeni przez terrorystów i zniechęceni dodatkowymi kontrolami albo wybierają inny środek transportu, albo – jeśli mogą – rezygnują chwilowo z podróżowania). Kompromis w lotnictwie, a szczególnie, jeśli chodzi o aspekt bezpieczeństwa, nie jest osiągalny. Poczucie bezpieczeństwa u pasażerów można zwiększyć wyłącznie obniżeniem zagrożeń, a to nastąpić może tylko poprzez wzmocniony system kontroli w portach lotniczych. Przed nimi<sup>11</sup> stoi jednak niesamowicie trudne zadanie wydajności. Duże przeciążenie pojedynczych portów lotniczych będzie narastało. Nie musi to być problem łatwy do przewidzenia. Częściej będą to sytuacje nagłe, spowodowane niefortunnym zbiegiem niesprzyjających okoliczności. Opisywana sytuacja miała już miejsce w czerwcu 2013 roku na lotnisku im F. Chopina w Warszawie, gdy wyłączone z użytku lotnisko Modlin przekazało swoich przewoźników do portu Chopina. Początek sezonu wakacyjnego zbiegł się dodatkowo ze zmianą podmiotu odpowiedzialnego za kontrolę pasażerów. Wymienione aspekty doprowadziły do przeciążenia portu i opóźnień. Pasażerowie czekali w gigantycznych kolejkach, które opóźniały odprawy o blisko 2 godziny. Remont jednego z terminali dodatkowo przekierował wszystkich podróżnych w tylko jedno miejsce odpraw. Takie sytuacje są bardzo niebezpieczne, gdyż ukazują słabe punkty portu lotniczego oraz powodują większą niż zwykle liczbę osób w terminalu, co jest bodźcem do negatywnych zachowań lub może być aktywatorem zamachu planowanego od dawna.

Kolejnym zagrożeniem związanym z transportem lotniczym jest możliwość pokonania w krótkim czasie znacznego dystansu przez statki powietrzne, co stwarza terrorystom dogodną sposobność szybkiego przemieszczania transportem lotniczym zarazków niebezpiecznych chorób, które mogą być źródłami epidemii, w następnej kolejności niekorzystnych zjawisk społecznych, takich jak poczucie zagrożenia, psychoza strachu, panika. To wszystko może przydarzyć się we współczesnym porcie lotniczym, który z wyboru terrorystów stanie się miejscem lądowania statku powietrznego. Kanonu zagrożeń pod żadnym pozorem nie należy uważać za zamkniętego i aktualnego. Nie jest też zasadnym wymienianie wszystkich możliwych narzędzi i metod, gdyż szczegółowo przyczyny powstawania zagrożeń w lotnictwie cywilnym wynikające z zamierzonej działalności człowieka rozróżnia ustawa *Prawo lotnicze*. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w tym akcie prawnym, sytuacje kryzysowe należy rozpatrywać jako celowe akty bezprawnej ingerencji<sup>12</sup>, polegające na:

- a) użyciu w czasie lotu statku powietrznego przemocy wobec osoby znajdującej się na jego pokładzie, jeżeli akt ten może zagrozić bezpieczeństwu tego statku;

<sup>11</sup> Porty lotnicze.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*, art. 2.



- b) zniszczeniu statku powietrznego albo spowodowaniu jego uszkodzeń, które uniemożliwiają lot lub mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku;
- c) umieszczeniu na pokładzie statku powietrznego przedmiotu, urządzenia lub substancji, które mogą zagrozić zdrowiu lub życiu pasażerów lub załogi, zniszczyć statek powietrzny albo spowodować jego uszkodzenia, mogące uniemożliwić jego lot lub stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku w czasie lotu;
- d) porwaniu statku powietrznego z załogą i pasażerami na pokładzie lub bez nich, również w celu użycia statku powietrznego jako narzędzia ataku terrorystycznego z powietrza;
- e) zniszczeniu albo uszkodzeniu lotniczych urządzeń naziemnych lub pokładowych, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku, gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;
- f) przekazaniu nieprawdziwej informacji, która powoduje zagrożenie osób i mienia w komunikacji lotniczej;
- g) zniszczeniu albo poważnym uszkodzeniu urządzeń na lotnisku, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku, gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub funkcjonowania lotniska lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego<sup>13</sup>.

Przedstawione powyżej zagrożenia można ocenić jako szerokie spektrum możliwych przyczyn powodujących powstawanie sytuacji kryzysowych w lotnictwie cywilnym, wynikających z zamierzonej działalności człowieka. Zidentyfikowane w ten sposób przyczyny (akty bezprawnej ingerencji), ukazują działalność celową wymierzoną w osoby znajdujące się w statku powietrznym podczas lotu, jak też w odniesieniu do sprzętu na ziemi. Pośrednio akt bezprawnej ingerencji to także działanie wymierzone w bezpieczeństwo państwa.

Zgodnie z ustawą *Prawo lotnicze* aktami bezprawnej ingerencji są też szeroko rozumiane akty terroru oraz przekazywanie o różnym charakterze nieprawdziwych informacji, do których zalicza się także atak cybernetyczny. Do zagrożeń wynikających z celowej działalności człowieka, ale nieuwjętych w ustawie o prawie lotniczym, należy również zaliczyć akcje strajkowe. Przeprowadzane przez grupy zatrudnionych pracowników, w tym przez personel latający (piloci, stewardesy i stewardzi), ubezpieczający (kontrolerzy ruchu lotniczego), zabezpieczający (obsługa terminali pasażerskich, cargo, remontowych i zaopatrzeniowych). Akcje strajkowe<sup>14</sup>, mimo że nie są działaniami bezpośrednio skierowanymi w bezpieczeństwo danego podmiotu lotniczego, pośrednio negatywnie oddziałują na sferę ekonomiczną. W pierwszej kolejności wzrasta zagrożenie powodowane nagromadzeniem się w terminalu

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> W *Planie Zarządzania Kryzysowego Urzędu Lotnictwa Cywilnego* ujęto strajk w PAŻP jako możliwy scenariusz sytuacji kryzysowej.

pasażerów oczekujących na podróż lotniczą. Trudniej wtedy zapanować nad ładem i porządkiem w miejscach publicznych portu lotniczego. Sprzyja to np. niezauważalnemu pozostawieniu bagażu ze środkiem rażenia wśród licznie zgromadzonych pasażerów. W następstwie akcji strajkowych, oprócz obniżenia środków finansowych na realizację zasadniczej działalności gospodarczej, następuje również obniżenie finansowania programów i działań związanych z bezpieczeństwem. Chociaż strajki nie są traktowane przez prawo lotnicze jako typowe zagrożenie, to ich następstwa mogą mieć decydujący wpływ na bezpieczeństwo.

Funkcjonowanie lotnictwa cywilnego z pewnością zawsze będzie związane z nieodłącznym, podwyższonym ryzykiem odbywania podróży. Można ocenić, że zawsze będzie związane z powstawaniem sytuacji kryzysowych wynikających z permanentnie pojawiających się zagrożeń. Wskazuje to na potrzebę istnienia systemów przeciwdziałania powstającym zagrożeniom oraz zmniejszania skutków ich wystąpienia. Na poszczególnych szczeblach organizacyjnych lotnictwa cywilnego powinny funkcjonować odpowiednie komórki, które w zależności od rodzaju i skali zagrożenia, realizować będą stosowne procedury zarządzania kryzysowego. Port lotniczy to potężny i złożony organizm. Lotnisko jako obszar, na którym lądują, startują i kołują statki powietrzne jest zróżnicowane pod względem wyposażenia w zależności od liczby obsługiwanych połączeń. W obrębie lotniska można wyróżnić część służącą do obsługi samolotów w czasie startów i lądowań (należą do niej m.in. pasy startowe, drogi kołowania, hangary czy urządzenia), a także część służącą obsłudze pasażerów, do której zaliczamy terminale lotnicze. Jest to podstawowa infrastruktura istotna z punktu widzenia zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Niestety w codziennym funkcjonowaniu tego typu obiektów dostrzegalne są tzw. cechy proterrorystyczne<sup>15</sup>, dotyczą one przede wszystkim znacznego skupienia ludzi z wielu kierunków świata na małym obszarze. Jednocześnie cały teren jest trudny do kontrolowania oraz wyizolowania, a w bezpośredniej bliskości znajdują się magazyny substancji łatwopalnych. Pracownicy obsługujący wiele systemów nie mogą być samodzielni w realizacji zadań. Są uzależnieni od techniki, która ma ogromny udział w zapewnieniu bezpieczeństwa. Natomiast ogólnodostępne strefy ułatwiają pozostawienie ładunku lub podejrzanego bagażu, wywołując wybuch niesprzyjającego zjawiska, jakim jest panika.

Istotnymi elementami w przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom są międzynarodowe ustawodawstwo antyterrorystyczne oraz wszelkie programy ochrony lotnictwa jako ogół. W międzynarodowych portach lotniczych znajdujących się na terenie Polski kwestie ochrony oraz zabezpieczenia antyterrorystycznego regulują przepisy krajowe oraz międzynarodowe. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na instytucje zarządzającego lotniskiem, ponieważ to w ich kompetencjach leży wiele obowiązków

<sup>15</sup> M. KARŃOWSKA-WERNER: *Ochrona portów lotniczych przed zagrożeniami terrorystycznymi*. W: *Reagowanie państwa na zagrożenia terroryzmem lotniczym*. Red. A. GLEN. Warszawa 2012, s. 82.

wynikających z członkostwa Polski w międzynarodowych organizacjach, takich jak Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Międzynarodowa Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC), Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (IATA). W kwestii ochrony lotnictwa cywilnego najistotniejszym dokumentem jest *Aneks 17 o ochronie międzynarodowego lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji*. Zawiera on standardy i zalecenia w dziedzinie lotnictwa cywilnego, obowiązujące w każdym międzynarodowym porcie lotniczym. Zgodnie z rozdziałem 3, pkt. 3.2 Aneksu 17, każde umawiające się państwo ma obowiązek zorganizowania w porcie lotniczym obsługującym rejsy międzynarodowe odpowiedniej władzy odpowiedzialnej za koordynację procesu wdrażania kontroli bezpieczeństwa. Dodatkowym aspektem jest konieczność zorganizowania dodatkowego komitetu ochrony portu lotniczego oraz opracowanie i wdrożenie programu ochrony portu lotniczego, jako że przewoźnicy lotniczy także narażeni są na akty bezprawnej ingerencji, co ma bezpośredni związek z zagrożeniem ogólnego bezpieczeństwa portu. Zgodnie z rozdziałem 3, pkt. 3.3 przewoźnicy świadczący usługi na terytorium danego państwa, również zobowiązani są wdrażać programy ochrony spełniające wymagania *Krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji*. Rozdziały 4 i 5 to najważniejsza część Aneksu. Poruszana jest tu tematyka prewencyjnych środków ochrony oraz procedur reagowania na akty bezprawnej ingerencji. Zapobiegawcze środki zdefiniuje przez pryzmat Aneksu i są to: „środki ochrony związane z ochroną statku powietrznego w służbie, zaparkowanego bądź znajdującego się w trakcie lotu, a także pasażerów, ich bagażu kabinowego i rejestrowanego oraz ładunków, poczty i innych towarów przewożonych rejsami lotnictwa ogólnego”<sup>16</sup>.

Zagrożenia wynikające z niezamierzonej działalności człowieka są następstwem jego wrodzonych zdolności do popełniania błędów, pomyłek, działań. Mając na uwadze naturę człowieka można przyjąć tezę, że tego typu przyczyn nie można nigdy wyeliminować. Technologiczny skok w lotnictwie w dużym zakresie ograniczył niekorzystne oddziaływanie skutków niezamierzonej działalności człowieka na ogólnie rozumiane bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Niezaprzeczalny jednak jest fakt udziału człowieka w tworzeniu jeszcze bardziej niezawodnych konstrukcji lotniczych i różnych systemów ubezpieczenia i zabezpieczenia. Wskazuje to, że nadal nie będzie można wyeliminować wpływu niezamierzonej działalności człowieka na powstawanie sytuacji kryzysowych w lotnictwie cywilnym.

Zagrożenia ruchu lotniczego przekładają się w sposób oczywisty na bezpieczeństwo portów lotniczych, ponieważ to one obsługują wzmożony ruch. Ponadto globalność transportu lotniczego wymusza rozbudowę portów lotniczych oraz spełnianie coraz surowszych norm. Rozbudowa i modernizacja lotnisk w związku ze wzrostem ruchu lotniczego powodują wyjątkowe napięcia w strukturach modernizowanego obiektu oraz personelu obsługującego. Prowadzone prace często wiążą się z niedogodnościami np. w terminalach. Najczęściej ze względów bezpieczeństwa zamykane są terminale, pasy startowe

<sup>16</sup> Aneks 17 do Konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

czy drogi kołowania. Prowadzi to przede wszystkim do zwiększenia obciążenia infrastruktury dostępnej, a w efekcie wywołuje zmianę procedur funkcjonowania portu, która w warunkach skrajnego obciążenia może prowadzić do błędów ludzkich lub w przypadku złego obsługiwanie systemów komputerowych, zagrożenia wynikającego z nieprzeprogramowanego elementu ogólnego systemu. Istotnym aspektem jest także współczesna tzw. fragmentacja nieba. Lotnictwo samo w sobie przeczy temu pojęciu, gdyż ogólna spójność lotnictwa i jego globalność dają dowody na zniesienie jakichkolwiek barier. Niebo i kontrola statków powietrznych podlegają także narodowym wymaganiom.

Obszar zagrożeń ewoluował wraz z rozwojem lotnictwa i w latach 90. przeniósł się na czynnik ludzki. Zagrożenia związane z przemęczeniem, nadmiernym obciążeniem pracowników służb kontroli przestrzeni powietrznej doprowadzały w skrajnych przypadkach do zderzenia statków powietrznych na wysokości przelotowej<sup>17</sup>, a także niebezpiecznych sytuacji w portach lotniczych<sup>18</sup>.

Zagrożenia wynikające z niezamierzonej działalności człowieka są efektem działania pojedynczych ludzi, jak też większych zespołów, grup funkcjonalnych. Ich sprawcami w porcie lotniczym może być personel naziemny realizujący różne funkcje zabezpieczenia. Niezamierzone czynności mogą być wykonane na pokładach statków powietrznych w trakcie lotu, przy obsłudze naziemnej, jak też w trakcie użytkowania różnego rodzaju sprzętu zabezpieczającego na lotnisku i poza jego granicami, np.: urządzeń radiotechnicznych zabezpieczających ruch lotniczy. Analiza przyczyn katastrof lotniczych wskazuje, że niezamierzonej działalności człowieka, negatywnie oddziałującej na bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego, można upatrywać w działalności niemal wszystkich służb związanych z zapewnianiem funkcjonowania lotnictwa cywilnego. Należy zatem wziąć również pod uwagę biura projektujące, zakłady produkcyjne, doświadczalne i wdrażające, ośrodki szkolenia lotniczego. Sytuacje kryzysowe, wynikające z niezamierzonej działalności człowieka, można próbować przewidzieć lub znacząco ograniczyć ich wpływ. Nie można tego odnieść do celowej działalności człowieka, gdzie procedury ochrony lotnictwa cywilnego, poza standardowymi działaniami zapobiegawczymi, niejednokrotnie nie nadążają za wyobraźnią sprawców, którzy mają jedynie przestępczy cel – ominąć zabezpieczenia. Wnioski z analizy literatury dotyczącej bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego wskazują, że człowiek

<sup>17</sup> Zderzenie w nocy z 1 na 2 lipca 2002 nad niemieckim miastem Überlingen.

<sup>18</sup> W dniu 6.07.2014 r. na lotnisku El Prat w Barcelonie doszło do incydentu, w którym uczestniczyły samoloty linii UT Air i Aerolineas Argentinas. Airbus A340-300 (LV-FPV) Aerolineas Argentinas, który szykował się do odlotu z Barcelony, skierowano do kołowania po drogach kołowania M (Mike) i D (Delta) i przecięcia pasa o oznaczeniu 02 i kołowania drogą M do drogi startowej 25R (prawy). Maszyna bez zwolnienia przekroczyła aktywny pas 02, na który pochodził do lądowania Boeing 767-300ER, (VQ-BSX) linii UT Air wykonujący lot UT5187 z Moskwy (DME) do Barcelony. Rosyjska załoga, widząc Airbusa przecinającego pas, podjęła decyzję o przerwaniu lądowania i odejściu na drugi krąg tzw. *go-around*. 15 minut później Boeing 767 UT Air bezpiecznie wylądował na pasie 02. Natomiast Airbus wystartował do Argentyny 25 minut po tym incydencie.

stanowi ogniwo najsłabsze<sup>19</sup>. Zagrożenia, o których mowa, mogą mieć swoją genezę w złych rozwiązaniach legislacyjnych. Mogą one dotyczyć różnych dziedzin działalności lotniczej. Może nie udać się legislatorom zachować odpowiednich proporcji w rozwiązaniach prawnych, między nieodzownym w działalności lotniczej zyskiem a bezpieczeństwem, odpowiedzialnością, rozsądkiem czy doświadczeniem i brawurą. Źle skonstruowane prawo lotnicze i, w ślad za nim, nieodpowiednie rozporządzenia wykonawcze, mogą wynikać z oddziaływania tendencyjnego lobbingu, często ukierunkowanego na realizację zobowiązań politycznych czy zysku za wszelką cenę. Można do tego zaliczyć nieodpowiednią implementację na rynek krajowy przepisów międzynarodowych (niewłaściwie opracowane procedury nadzoru przez odpowiednie organy lotnicze, czy aspekt ludzki związany z korupcyjnością). Przyczyny powstawania zagrożeń wynikających z niezamierzonej działalności człowieka to szereg niewłaściwych działań wynikających z natury ludzkiej. Błędne zachowania załóg lotniczych, zarówno w trakcie lotu statku powietrznego, ale także w czasie jego postoju na ziemi. Niewłaściwa obsługa statków powietrznych przez personel zabezpieczający na lotnisku, ale także negatywne rozwiązania sytuacji kryzysowych przez służby zarządzające ruchem lotniczym. Mogą one wynikać np. z niedyspozycji psychofizycznej kontrolera lotów. Do kanonu przyczyn zalicza się oczywiście zawodność szeroko pojętej techniki lotniczej.

### Diagnoza bezpieczeństwa

Porty lotnicze w polskiej rzeczywistości stają przed ogromnym wyzwaniem i szansą. Z definicyjnego punktu widzenia zagrożenia można nazwać tą częścią wyzwań, która nie stała się szansą. To idealnie obrazuje sytuację polskiej infrastruktury krytycznej – portów lotniczych. Obecna sytuacja wymaga stałego monitoringu wszystkich wymienionych zagrożeń, z których część jeszcze nie stała się nimi w 100%. Wiele z wymienionych zagrożeń jest jeszcze wyzwaniem dla naszej gospodarki i bezpieczeństwa państwa. Wyzwania te należy za wszelką cenę zamienić w szansę i nie doprowadzić do zmiany ich charakteru w zagrożenie. Ogólna diagnoza bezpieczeństwa portów lotniczych nie może być elementem tego artykułu ze względu na swój niejawny charakter. Można jednak wyciągnąć wnioski z ogólnodostępnych dokumentów, np. Najwyższej Izby Kontroli. Największe zagrożenia dla portów lotniczych dotyczą zarówno stanu prawnego, a także uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych. Raport NIK jednoznacznie stwierdza i negatywnie ocenia działania związane z dostosowaniem przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 roku *Prawo lotnicze* i jej aktów wykonawczych do zgodności z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Izba negatywnie ocenia działania związane z wydawaniem aktów wykonawczych do ustawy *Prawo lotnicze*, uwzględniając nowe

<sup>19</sup> A. ILKÓW: *Czynnik ludzki w systemie bezpieczeństwa ruchu lotniczego*. „Prace Instytutu Lotnictwa” nr 211. Warszawa 2011, s. 99-119.

<sup>20</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli, *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, nr ewid. 113/2012/P/11/062/KIN, s. 19.

uregulowania unijne dotyczące ochrony lotnictwa cywilnego. Ma to bezpośrednie przełożenie na stan bezpieczeństwa podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, w tym portów lotniczych. Kontrola NIK wykazała następstwa problemów natury prawnej, formułując jednoznaczny wniosek, że „wszyscy skontrolowani zarządzający lotniskami nieprawidłowo realizowali zadania w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego określone w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego”<sup>21</sup>. W świetle dostępnych danych można zaprezentować tylko ogólne wnioski oraz kanon „grzechów” najczęściej popełnionych w portach lotniczych w naszym kraju. Należą do nich następujące stwierdzenia, zawarte w raporcie NIK:

- zarządzający lotniskami nie w pełni realizowali, określony w KPOLC, obowiązek zapoznania z programami ochrony lotnisk wszystkich podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą na lub poza terenem lotniska. Nieskutecznie też realizowali obowiązek zapewnienia, że działające na terenie zarządzanego lotniska podmioty, działają zgodnie z ich aktualnymi programami ochrony;
- siedmiu z dziewięciu zarządzających lotniskami nieprawidłowo realizowało zadania dotyczące funkcjonowania zespołu ochrony lotniska;
- zarządzający pięcioma lotniskami, spośród dziewięciu skontrolowanych, nieprawidłowo realizowali zadania związane z kontrolą dostępu do stref zastrzeżonych;
- pięciu zarządzających lotniskami nie zapewniło prawidłowego ogrodzenia tych lotnisk i utrzymania stref przyległych do ogrodzeń, zgodnego z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych;
- sześciu z dziewięciu zarządzających lotniskami nie zapewniło prawidłowego wykonywania czynności kontroli bezpieczeństwa osób, bagażu kabinowego i rejestrowanego. Zarządzający tymi lotniskami nie sprawowali właściwego nadzoru nad realizacją kontroli bezpieczeństwa w tym zakresie;
- trzech skontrolowani zarządzający lotniskami dopuścili do przeprowadzenia kontroli bezpieczeństwa przez osoby nieuprawnione;
- nie wszyscy zarządzający lotniskami ustanowili odpowiednie, zgodne z KPOLC, warunki ochrony statków powietrznych, odstawianych na płyty postojowe.<sup>22</sup>

Jak wynika z powyższych wniosków pokontrolnych, polska rzeczywistość ochrony portów lotniczych – infrastruktury krytycznej – stoi przed ogromnym wyzwaniem, które jeszcze nie stało się zagrożeniem faktycznym. Dzięki prowadzonym audytom i kontrolom możemy zdefiniować zagrożenia, które faktycznie dotyczą naszego kraju. Kanon zagrożeń szczegółowych, ale jednocześnie dość uniwersalnych, przedstawiłem we wcześniejszej części

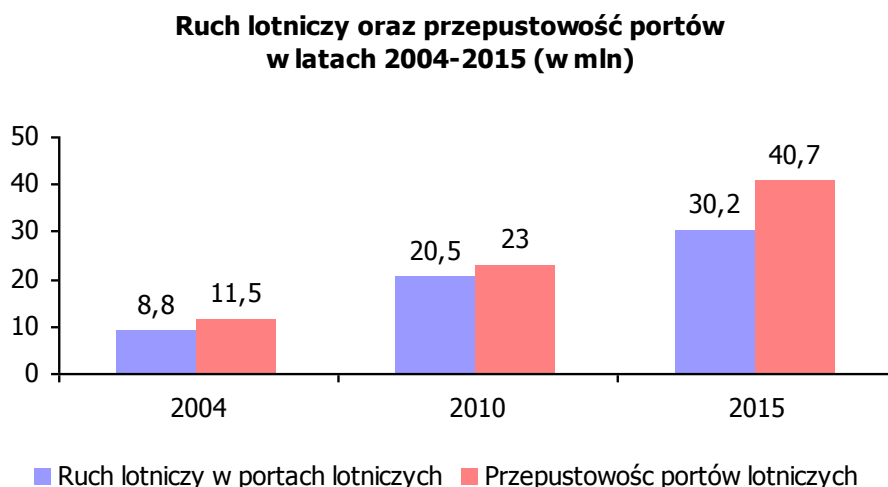
<sup>21</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli, *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, nr ewid. 113/2012/P/11/062/KIN, s. 29.

<sup>22</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli, *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, nr ewid. 113/2012/P/11/062/KIN, s. 29-34.

artykułu. Oczywiście wszystkie te zagrożenia dotyczą polskich portów lotniczych. Część z nich jednak do tej pory nie wystąpiła i należy robić wszystko, aby ten stan utrzymać. Część zagrożeń jest już aktywna i to w skali, która w zwykłej codzienności jest niewidzialna, zaś ewentualne skutki mogą być negatywne. Jedynym zaleceniem jest możliwie szybka reakcja na wyniki kontroli i udrożnienie systemu formalno-prawnego oraz sprawowanie odpowiedniego nadzoru nad czynnościami w portach lotniczych zanim wyzwanie przerodzi się w zagrożenie.

Bardzo ważnym zaleceniem, także wyzwaniem i w tym przypadku ogromną szansą, której nie możemy zaprzepaścić lub doprowadzić do redefinicji (wystąpienia zagrożenia), jest rozbudowa portów lotniczych, a tym samym zmiana polskiej rzeczywistości lotniczej. Rozwój portów to oczywiście ogromna szansa na postęp gospodarczy, to odpowiedź na zapotrzebowanie rynku w centralnej części Europy, a także konieczność ze względów bezpieczeństwa państwa. Sektor lotniczy jest ściśle związany z trendami w światowej gospodarce, dlatego można przypuszczać, że polski rynek lotniczy będzie za nim podążał. Prognozowany wzrost PKB zwiększy zamożność społeczeństwa, które powinno rozpocząć zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu, do których bez wątpienia należą podróże lotnicze. To jednak w dużej mierze znak dla konkurencyjności gospodarki, która nawet w czasach kryzysów odnajduje nowe kierunki współpracy, często odleglejsze niż do tej pory, czyli zwiększające udział lotnictwa i przewozów cargo. Odczuwalny w Polsce wzrost liczby obsługiwanych pasażerów spowodował aktywację działań w zakresie zwiększenia przepustowości portów lotniczych. W odpowiedzi na zapotrzebowanie, powstają nowe porty lotnicze (np. Modlin). Dotychczasowe są intensywnie modernizowane, aby dostosować się do możliwości obsługi „potoków pasażerskich”, które obecnie są odczuwalne sezonowo. Tylko w latach 2004-2010 całkowita przepustowość sieci portów lotniczych wzrosła dwukrotnie. W tym samym czasie ruch lotniczy wzrósł o 130%. Już w 2010 roku wskaźnik wykorzystania przepustowości osiągnął krytyczny poziom 89%. Nawet jeśli mamy na uwadze, że jest to wskaźnik efektywności i konkurencyjności, a nie bezpieczeństwa, to tym gorzej dla ogólnej oceny, gdyż podobny wskaźnik stanowiący o poziomie bezpieczeństwa dawno byłby już przekroczony. Graniczne wartości przepustowości występują tylko chwilowo w polskiej rzeczywistości, ale nie posiadamy w takim przypadku komfortu systemu bezpieczeństwa. Trafnym określeniem w przypadku opisywanej sytuacji jest występowanie stresu systemu bezpieczeństwa. Dotyczy on wszystkich elementów, a szczególnie osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. To określenie tak charakterystyczne dla człowieka przenosi się na grunt całego systemu antropotechnicznego. Obecne plany inwestycyjne w poszczególnych portach zwiększają ich przepustowość, ale one same z każdym dniem walczą o kolejnego pasażera. Dowiadujemy się o sukcesach wynikających z przekroczenia kolejnego progu w liczbie obsługiwanych pasażerów, a tym samym dokumentujemy ciągły wzrost i rozwój. Niestety dotyczy to właściwie tylko portów regionalnych, które są bardzo ważne, ale w przypadku posiadania lotniska centralnego.

Wyk. 4. Ruch lotniczy oraz przepustowość portów w latach 2004-2015 (w mln)



Źródło: MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY: *Strategia rozwoju transportu do 2020 r., Główne kierunki w zakresie lotnictwa*. www.mir.gov.pl. Dostęp: 15.06.2014.

Obecnie rolę *huba* przesiadkowego spełnia port lotniczy im. F. Chopina w Warszawie. Jego przepustowość w godzinach szczytu osiąga wartości krytyczne, co wiąże się z wyczerpaniem przepustowości do roku 2020. Opisywana sytuacja będzie wiązała się z powolnym, ale nieubłagalnie rosnącym poziomem stresu systemu bezpieczeństwa. Spadek konkurencyjności będzie dokładnie odwrotnie proporcjonalny do poziomu stresu. Ze względu na liczne ograniczenia infrastrukturalne, środowiskowe i przestrzenne, możliwości rozbudowy portu są niewielkie. Oczywiście na świecie radzono sobie z wieloma przeciwnościami i porty lotnicze powstają, są modernizowane w warunkach wyjątkowo niesprzyjających. Systemy takie istnieją i wpisują się w codzienność, jednak są ekonomicznie nieuzasadnione. Dlatego pomysły na modernizację portu lotniczego Chopina nie uzyskują poparcia w zestawieniu z perspektywą powstania zupełnie nowego, perspektywicznego w dalszym rozwoju Centralnego Portu Lotniczego.



---

Mariusz Kolczyński

## **Problematyka bezpieczeństwa w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego ‘2014 w Polsce – dylematy i wyzwania współczesnego marketingu wyborczego**

Analiza przebiegu kampanii poprzedzającej wybory do Parlamentu Europejskiego z 25 maja 2014 roku, jak i ostatecznych wyników wyborów w Polsce nie pozwala – z perspektywy marketingu politycznego – na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Kampania odbywała się w złożonym kontekście sytuacyjnym, wyznaczanym przez czynniki: (1) wewnątrz krajowe, z których jako kluczowe należy uznać: (a) umiejscowienie eurowyborów w krajowym cyklu wyborczym (wybory do PE stanowiły pierwszą odsłonę batalii wyborczej 2014-2015, obejmującej także wybory samorządowe, prezydenckie i parlamentarne), (b) zmiany pozycji na rynku politycznym (odnotowywane sondażowo) poszczególnych podmiotów<sup>1</sup>, (c) widoczną erozję formuły sprawowania władzy przez koalicję Platforma Obywatelska - Polskie Stronnictwo Ludowe, (d) nawarstwianie się problemów społecznych będących konsekwencją spowolnienia gospodarczego, (2) zewnętrzne, w znacznej mierze związane z: (a) dynamicznie rozgrywającymi się wydarzeniami politycznymi w Ukrainie oraz (b) polityką i realnymi działaniami Rosji wobec Ukrainy.

Wskazany układ czynników determinujących, sprzyjający wzrostowi zainteresowania społecznego problematyką polityczną, stwarzał szansę podmiotom rywalizacji wyborczej na zogniskowanie uwagi poszczególnych grup elektoratu na kampanii wyborczej i własnych ofertach politycznych – a tym samym przełamanie bariery niskiego zainteresowania eurowyborami w Polsce. Biorąc jednak pod uwagę: relatywnie małą dynamikę działań organizowanych i realizowanych w trakcie kampanii przez komitety wyborcze oraz stosunkowo niskie zainteresowanie wyborami ze strony obywateli (wyrażające się w niskiej frekwencji wyborczej: 23,82%<sup>2</sup>), można odnieść wrażenie, że kampania

---

<sup>1</sup> Nie można także zapominać, że wybory do PE ‘2014 stanowiły kolejną próbę gruntownej rekonstrukcji polskiej sceny politycznej, stąd aktywne działania przedwyborcze podejmowane przez nowe lub pozarynkowe ugrupowania: Solidarną Polskę Zbigniewa Ziobry, Polskę Razem Jarosława Gowina, Nową Prawicę Janusza Korwin-Mikkego.

<sup>2</sup> Jako zaskakujący fakt można uznać, że frekwencja wyborcza w szczególnej sytuacji napięcia politycznego była nawet niższa niż w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku (24,53%), które odbywały się w zupełnie odmiennej sytuacji rynkowej - od czasu wyborów parlamentarnych w 2007 roku sytuacja na scenie politycznej była niezwykle stabilna, nie tylko w odniesieniu do liderującej w notowaniach sondażowych Platformy Obywatelskiej, ale także nie ulegała znaczącym zmianom (wzmocnieniu lub osłabieniu) pozycja rynkowa innych podmiotów politycznych: Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego (widoczny spadek notowań Platformy Obywatelskiej i rządu Donalda Tuska w czerwcu 2009 roku to na dobrą sprawę jedyny wyrazisty przykład wpływu czynników pozarynkowych [globalnego kryzysu ekonomicznego] na mierzone sondażowo rynkowe pozycje polskich partii politycznych); zob. szerzej: M. KOLCZYŃSKI: *Eurowybory 2009 – meandry*

poprzedzająca wybory do Parlamentu Europejskiego nie odegrała istotnej roli zarówno w procesie kształtowania polskiej sceny politycznej, jak i kształtowania postaw politycznych Polaków wobec kluczowych problemów politycznych związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej oraz wydarzeniami ukraińskimi. Można uznać, że przyczyną takiego stanu rzeczy (odwołując się do doświadczeń z trzech kolejnych elekcji europejskich) jest niska ranga wyborów europejskich w świadomości polskich wyborców oraz pochodne – niskie zainteresowanie rywalizacją wyborczą (przy czym należy odnotować, że niewielkie zainteresowanie przebiegiem kampanii ze strony obywateli korespondowało z ograniczoną ekspozycją tematyki kampanijnej w przekazach medialnych). Wyniki badań opinii publicznej prowadzonych w 2014 roku jednoznacznie potwierdzały: (1) niski poziom zainteresowania respondentów zbliżającą się elekcją – od stycznia do maja odsetek badanych deklarujących zainteresowanie wyborami wahał się w granicach 28 (luty '14) – 35% (maj '14)<sup>3</sup> oraz (2) niewielkie znaczenie polityczne/społeczne przypisywane wyborom do PE (zaledwie 13% respondentów uważało eurowybory za bardzo ważne, przy 31% uznających wybory za praktycznie niemające znaczenia)<sup>4</sup>.

Analiza wyników badań sugeruje także, że zainteresowanie kampanią i wyborami utrzymywało się na stałym poziomie, niezależnie od działań realizowanych w kampanii przez podmioty rywalizacji, stąd też można mówić o ukształtowaniu się niesprzyjającego kontekstu odbiorczego, w którym mamy do czynienia z faktycznym ograniczeniem otwartości odbiorców politycznych na niezbędne informacje związane z wyborami do PE (koniecznymi w kontekście mobilizacji wyborczej i podjęcia racjonalnej decyzji odnośnie do uczestnictwa w wyborach), poddając tym samym w wątpliwość możliwość dotarcia do wyborców z jakimkolwiek merytorycznie lub ideologicznie złożonym przekazem politycznym. W tym kontekście można przyjąć, że konstruując ofertę wyborczą należało wziąć pod uwagę fakt, że wyborcy nieignorujący informacji dotyczących kampanii selekcionują je w oparciu o uproszczone indywidualne kryteria odbiorcze – przeważnie związane z ukształtowanymi wcześniej preferencjami politycznymi. Tym samym kontekstowa oferta wyborcza przygotowana przez podmioty ubiegające się o poparcie w wyborach do PE ma znaczenie drugorzędne, nawet w sytuacji sprzyjającej odwołaniom do bieżących problemów/tematów politycznych lub społecznych<sup>5</sup>.

---

*kampanijnej postpolityki. W: Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2011.*

<sup>3</sup> W pewnym sensie niepokojącym zjawiskiem jest odnotowany w kolejnych wyborach do PE w Polsce spadek zainteresowania kampanią i wyborami – od 40-41% w 2004 roku, poprzez 30-38% w 2009 roku, do poziomu 35% w ostatnich wyborach; zob.: Komunikat CBOS 64/2014.

<sup>4</sup> Także w tym przypadku można zaobserwować stopniowe obniżanie się (w społecznym odbiorze) rangi wyborów do PE – jako niemające znaczenie eurowybory uznawało 18% badanych w 2004 roku, 22% - w 2009 roku i 31% - w 2014; zob.: Komunikat CBOS 24/2014.

<sup>5</sup> Dobrym przykładem nieefektywnego odwołania wyborczego do kwestii bieżących o potencjalnie wysokim ciężarze gatunkowym były działania podejmowane przez PiS w fazie przygotowującej (prekampanijnej) kampanię do PE w 2009 roku – podjęto (marketingowo interesującą) próbę zmierzającą do modyfikacji wizerunku zarówno partii, jak i jej lidera, w kreatywny sposób wykorzystując wątek kryzysu ekonomicznego (cel mini-kampanii wizerunkowej PiS z kryzysem

Wybory do Parlamentu Europejskiego '2014 odbywały się w zasadniczo różnej sytuacji rynkowej, niż wybory poprzednie (2009 rok) – pomimo utrzymującej się (faktycznie od 2005 roku), wyraźnej dominacji na scenie politycznej Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości, można odnotować szereg przesłanek świadczących o zdynamizowaniu procesu rywalizacji politycznej pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi, z których jako najważniejsze należy wskazać:

- 1) stopniowe ograniczenie sondażowej przewagi Platformy Obywatelskiej nad Prawem i Sprawiedliwością<sup>6</sup> – przedwyborczy rok 2013 przyniósł znaczną korektę notowań rynkowych głównych podmiotów rywalizacji politycznej (faktycznie zmianę trendu – wyraźnej dominacji PO – utrzymującego się od przegranych przez PiS wyborów parlamentarnych w 2011 roku), wzmacniając pozycję PiS jako głównego ugrupowania opozycyjnego oraz stwarzając solidne podstawy do rozpoczęcia działań przygotowujących partię Jarosława Kaczyńskiego do kolejnych wyborów w cyklu wyborczym 2014-2015 (przy czym wybory do PE miałyby, w zamyśle, zakończyć bolesną serię porażek wyborczych); w przypadku PO widoczne osłabienie pozycji rynkowej definitywnie zakończyło możliwość kontynuowania dotychczasowej narracji rynkowej („PO nie ma rzeczywistego rywala na polskiej scenie politycznej”) i wymusiły konieczność bardziej aktywnego reagowania na przedsięwzięcia sygnowane przez PiS<sup>7</sup>;
- 2) wysoką aktywność przedwyborczą pozostałych podmiotów rynkowych (Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Twój Ruch, Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry, Polska Razem Jarosława Gowina, Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego).

W tej sytuacji rysował się, w społecznym odbiorze, dosyć czytelny podział polskiej sceny politycznej – znacznie bardziej zbliżony do realiów wyborów europejskich z 2004 niż 2009 roku<sup>8</sup>. Przyjmując jako wyróżnik partii politycznej startującej w wyborach pozycję zajmowaną przez nią na scenie politycznej, można było podzielić podmioty rywalizacji na: (1) ugrupowania pierwszoplanowe, których celem było zwycięstwo wyborcze lub uzyskanie wyniku potwierdzającego pozycję rynkową: Platforma Obywatelska oraz Prawo

---

ekonomicznym w tle: głęboka modyfikacja wizerunku partii - ugrupowania kompetentnego, posiadającego w swoich szeregach doświadczonych polityków potrafiących pokierować państwem i gospodarką w sytuacji globalnego kryzysu ekonomicznego).

<sup>6</sup> Zob.: Komunikat CBOS 66/2014.

<sup>7</sup> Optymizmem, z perspektywy PO, napawał fakt, że wyniki sondaży badających preferencje wyborcze w eurowyborach były nieznacznie wyższe niż w przypadku standardowych badań preferencji odnoszących się do wyborów parlamentarnych; trzy kolejne sondaże przedwyborcze zrealizowane przez CBOS (III, IV, IV/V 2014) wskazywały na niewielką przewagę PO (III 2014: PO – 24%, PiS – 22%, IV 2014: PO – 29%, PiS – 21%, IV/V: PO – 21%, PiS – 20%, przy względnie stałych, znacznie niższych notowaniach pozostałych podmiotów rywalizujących w wyborach).

<sup>8</sup> Zob. szerzej: M. KOLCZYŃSKI: *Kampania zmarnowanych szans - polskie doświadczenia z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku*. W: *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*. Red. B. DOBEK-OSTROWSKA. Wrocław 2005.

i Sprawiedliwość<sup>9</sup>, (2) ugrupowania drugoplanowe, które dążyły do utrzymania pozycji rynkowej: Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch/Ruch Palikota, (3) ugrupowania dalszego planu – usiłujące wejść na rynek polityczny: Solidarna Polska Z. Ziobry, Polska Razem J. Gowina, Nowa Prawica J. Korwin-Mikke, Ruch Narodowy<sup>10</sup> oraz (4) ugrupowania marginalne (pozbawione elementarnych szans sukcesu wyborczego). Na dobrą sprawę, poza doskonałym wynikiem wyborczym Nowej Prawicy i rozczarującym Twojego Ruchu (startującym w koalicji Europa Plus Twój Ruch), ostateczne rezultaty wyborów w pełni potwierdziły tego rodzaju przyporządkowanie rynkowe.

Wysoka, w złożonym i burzliwym kontekście rynkowym, kampanijna aktywność poszczególnych podmiotów rywalizacji wyborczej znalazła swoje odzwierciedlenie w opracowanych i wdrażanych strategiach komunikacyjnych. Zwraca uwagę przyjęcie przez większość ugrupowań (poza PSL i Ruchem Narodowym) agresywnej orientacji reklamowej – w przeciwieństwie do kampanii z 2009 roku nieograniczającej się głównie do telewizji. Wyróżnikiem kampanii '2014 było intensywne wykorzystanie wszelkich dostępnych kanałów komunikowania w Internecie: własnych stron www, specjalnych stron poświęconych kampanii wyborczej oraz możliwości oferowanych przez media społecznościowe (*Facebook, Twitter, YouTube*). Nie zmienia to jednak faktu, że w koncepcjach strategicznych PO oraz PiS emisje kolejnych spotów reklamowych miały stanowić momenty definiujące dany etap kampanii wyborczej. Podobnie jak w poprzedniej eurokampanii zdecydowanie najwięcej środków na oddziaływanie odpłatne w telewizji przeznaczyły Platforma Obywatelska (4,58 mln PLN) oraz Prawo i Sprawiedliwość (4,8 mln PLN), wyraźnie dystansując pozostałe ugrupowania<sup>11</sup>. Przy czym, poza liderami rynkowymi, odnotowano spadek wydatków na oddziaływanie telewizyjne: PiS wzrost wydatków 2009/2014 o 11,6%, PO – utrzymano poziom wydatków, wydatki PSL stanowiły zaledwie 18% kwoty z 2009 roku, natomiast w przypadku koalicji SLD-UP ograniczono środki o prawie 42%<sup>12</sup>.

Analiza przebiegu kampanii poprzedzających wybory do Parlamentu Europejskiego (także polskich) pozwala uznać za uprawniony wniosek, że sposób prowadzenia kampanii w eurowyborach oraz jej przebieg w znacznym

<sup>9</sup> Celem wyborczym PiS (biorąc pod uwagę średnią wyników sondaży realizowanych przez główne instytucje badawcze) było zwycięstwo wyborcze lub uzyskanie wyniku jednoznacznie podważającego rynkową supremację PO; natomiast celem PO - zwycięstwo wyborcze lub wynik zbliżony do poparcia uzyskanego przez PiS (minimalizacja strat/„remis ze wskazaniem na PO”).

<sup>10</sup> Minimalnym celem ugrupowań dalszego planu było uzyskanie wyniku stwarzającego elementarne możliwości zajęcia stabilnej pozycji rynkowej w kontekście późniejszych wyborów samorządowych i parlamentarnych.

<sup>11</sup> Nieoczekiwanie trzecia w kolejności Solidarna Polska przeznaczyła na kampanię około 1 mln PLN, PSL – 390 tys., Polska Razem – 278 – tys., SLD-UP – 264 tys., Europa Plus Twój Ruch - 245 tys., Nowa Prawica – 140 tys. Dane za: [www.krrit.gov.pl](http://www.krrit.gov.pl). Dostęp: 2.09.2014. Trudno jednak uznać, że relatywnie wysokie nakłady finansowe przełożyły się na godne zapamiętania – formalnie lub merytorycznie – przedsięwzięcia reklamowe.

<sup>12</sup> Dane dotyczące kosztów telewizyjnych oddziaływań reklamowych w eurowyborach '2009 na podstawie Raportu Biura KRRiT: *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009*, [www.krrit.gov.pl](http://www.krrit.gov.pl). Dostęp: 2.09.2014.

stopniu wynika z kontekstowego, dychotomicznego układu czynników determinujących o charakterze ogólnounijnym (zewnętrznym) i swoistych (wewnętrznych) dla danego państwa członkowskiego. Biorąc jednak pod uwagę, że w: (a) społecznym odbiorze wybory do PE można zaklasyfikować jako *second order elections* oraz (b) przy niemalże oczywistej (wynikającej z analizy wyników badań opinii publicznej) dla podmiotów politycznych konstatacji, że preferencje w eurowyborach odpowiadają w dużym stopniu deklarowanemu poparciu dla partii politycznych w ewentualnych wyborach parlamentarnych, obserwowano dążność podmiotów rywalizacji politycznej do przyjęcia standardowej strategii zorientowanej na wewnątrz krajową rywalizację międzypartyjną. Strategiczne ogniskowanie przekazu na bieżących kwestiach związanych z krajową rywalizacją polityczną faktycznie umożliwia pozostawienie na politycznym marginesie „akademickich” dylematów, w jaki sposób spójnie połączyć przekazy kampanijne, odwołujące się do określonych interesów politycznych wyborców krajowych, z apelem osadzonym we wspólnotowym układzie aksjologicznym.

W polskich realiach politycznych kampanię poprzedzającą eurowybory można traktować jako kolejną odsłonę strategii skutecznie wdrażanej w życie przez głównych aktorów polskiej sceny politycznej: PO i SLD w 2004 roku oraz PO-PiS w 2009 i 2014 roku. Konfliktowe/rywalizacyjne ukierunkowanie strategii rywalizacji politycznej w wyborach do PE, przynajmniej w wymiarze komunikacyjnym, pozwala na ustanowienie czytelnego odbiorczo, dychotomicznego podziału rynku politycznego (z niewielkim marginesem swobody strategicznej dla pozostałych podmiotów politycznych). Ułatwiała ona: (a) pozycjonowanie rynkowe swojej oferty politycznej oraz (b) uzyskanie aktywnego wpływu na kształtowanie agendy tematycznej kampanii (w tym agendy medialnej). Niewątpliwą zaletą takiego podejścia polega na: (1) symplifikacji strategii kampanii, (2) wykorzystaniu międzywyborczej dynamiki rywalizacji politycznej<sup>13</sup> i (3) zogniskowaniu kampanii wyłącznie wokół przedsięwzięć zmierzających do podtrzymania ukształtowanych wcześniej postaw i preferencji politycznych.

Niewątpliwą zaletą takiego wyboru marketingowego jest dostosowanie działań kampanijnych do tzw. logiki medialnej (wymogów relacjonowania kampanii przez środki masowego komunikowania) – uproszczenie przekazu i koncentracja na problemach wewnątrz krajowych i kolejnych odsłonach rywalizacji partyjnej stwarza większą szansę na zaistnienie ze swoją ofertą polityczną/wyborczą we współczesnych, coraz bardziej tabloidowych<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Pozwalającą na utrzymanie niezbędnego napięcia kampanii: rywalizacja → konflikt polityczny → dramatyzacja przekazu → stymulowanie emocji ułatwiających zaangażowanie wyborców w działania kampanijne i ewentualną mobilizację w dniu wyborów.

<sup>14</sup> Tabloidyzacja w rozumieniu: zmniejszenia informacji twardych (*hard news*: np. ekonomia, polityka – zwłaszcza kwestiach dotyczących problematyki międzynarodowej) i eksponowanie informacji miękkich (*soft news*) w formacie: skandal-sensacja-dramat; przejawia się w doborze relacjonowanych tematów na korzyść interesujących, kosztem tematów ważnych oraz pochodną zmianą formy prezentacji; zob.: D. PIONTEK: *Komunikowanie polityczne i kultura popularna*. Poznań 2011, s. 187-189.

w charakterze, mediach informacyjnych i/lub publicystycznych. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że taki sposób formatowania przekazu ułatwia przygotowanie koherentnych koncepcyjnie i wykonawczo wyborczych strategii komunikacyjnych, łączących w efektywny sposób trzy podstawowe wymiary: (1) płatne oddziaływania medialne, (2) ekspozycję przekazów politycznych za pośrednictwem środków masowego komunikowania w formie nieodpłatnej (tzw. *free media*) oraz (3) tradycyjne przedsięwzięcia bezpośrednie.

Przebieg rywalizacji politycznej pomiędzy głównymi podmiotami w roku przedwyborczym (2013) zdawał się potwierdzać, że kampania przed eurowyborami będzie przebiegać zgodnie z konfliktowym schematem odtwarzanym przez PO oraz PiS od wyborów parlamentarnych w 2005 roku. Na dynamikę rywalizacji politycznej przed wyborami do PE znaczny wpływ miały polityczne starcia PO i PiS przy okazji referendum w sprawie odwołania Prezydenta Elbląga<sup>15</sup> – ofensywne działania PiS, z dobrze sformatowaną konkurencyjną ofertą wyborczą (aczkolwiek mocno demagogiczną) przyniosły nieoczekiwany wynik w postaci zwycięstwa kandydata PiS, który osiągnął najlepszy historycznie wynik wyborczy PiS w Elblągu (mieście uchodzącym za bastion polityczny PO). Medialność kampanii podnosiło nie tylko zaangażowanie czołowych polityków, ale ostry/negatywny przekaz – niezwykle atrakcyjny z punktu widzenia nadawców medialnych. Co ważniejsze, zwycięstwo PiS w symboliczny sposób przełamywało monopol PO, w widoczny sposób dynamizując działania partii Jarosława Kaczyńskiego.

Podobne, symboliczne znaczenie miało zwycięstwo Bolesława Piechy (PiS) w wyborach uzupełniających do Senatu w Rybniku (21 kwietnia 2013 roku – każdy sukces w trudnym wyborczo dla PiS województwie śląskim ma znaczny wydźwięk, zwłaszcza w przypadku przejścia mandatu PO) oraz spektakularny sukces kandydat PiS Zdzisława Pupy w wyborach uzupełniających do Senatu w województwie podkarpackim (08 września 2013 roku).

Ostatnią odsłoną rywalizacji prekampanijnej było referendum w sprawie odwołania prezydenta m.st. Warszawy, Hanny Gronkiewicz-Waltz, przed upływem kadencji, zarządzane na dzień 13 października 2013 roku – marketingowo rezultat referendum można uznać za nierozstrzygnięty: H. Gronkiewicz-Waltz pozostała na swoim stanowisku<sup>16</sup> (zysk PO), ale aż

<sup>15</sup> 4 kwietnia 2013 przy frekwencji 24,67% (i zdecydowanej większości głosów popierających inicjatywę) odwołano urzędującego Grzegorza Nowaczyka z PO. Ogłoszone w konsekwencji wyników referendum przedterminowe wybory prezydenckie (23.06 – I tura, 07.07 – II tura) były miejscem spektakularnej batalii pomiędzy głównymi partiami, z intensywnym zaangażowaniem liderów partyjnych (D. Tusk odwiedził Elbląg trzykrotnie: przed i bezpośrednio po pierwszej turze wyborów oraz przed drugą turą; J. Kaczyński osobiście wsparł kampanię lokalnego kandydata Jerzego Wilka bezpośrednio przed I i II turą wyborów), wykorzystaniem środków marketingu politycznego oraz przy olbrzymim (biorąc pod uwagę szczybel wyborów) zainteresowaniu mediów masowych.

<sup>16</sup> Frekwencja 25,66% oznaczała, że zabrakło ponad 50 tys. głosów do uznania ważności referendum.

94,86% głosujących osób opowiedziało się za odwołaniem prezydenta (zysk PiS<sup>17</sup>).

Listopadowe wydarzenia w Kijowie i ich nieoczekiwanie wysoka dynamika, zaangażowanie polityczne/militarne Rosji na Ukrainie zmieniły w istotny sposób kontekst wyborów do Parlamentu Europejskiego, stawiając przed uczestnikami wyborów (oraz strategami partyjnymi) kwestię, czy i w jaki sposób odnosić się do wydarzeń ukraińskich w swojej ofercie wyborczej. Z jednej strony problematyka ukraińska, z oczywistych względów stanowiąca ważny dylemat dla Unii Europejskiej, wzbogacałaby ofertę polityczną danych podmiotów rywalizacji wyborczej, z drugiej strony wcześniejsze doświadczenia z wykorzystaniem kampanijnym problematyki oderwanej od bieżącej rywalizacji politycznej w kraju nie napawały optymizmem (szczególnym przykładem próby odwołania do globalnego kryzysu ekonomicznego i jego polskich konsekwencji w 2009 roku).

Rozstrzygnięcie tego wyzwania strategicznego było szczególnie istotne dla dwóch wiodących podmiotów politycznych: PO oraz PiS<sup>18</sup>. W przypadku rządzącej Platformy Obywatelskiej znalezienie skutecznej formuły odniesienia się do wydarzeń ukraińskich pozwalało na potwierdzenie regionalnej pozycji Polski i zasadności rządowych koncepcji polityki zagranicznej oraz podkreślenia (w symboliczny sposób) wysokich kompetencji polityków PO (z przeniesieniem tego wrażenia na kandydatów PO w eurowyborach). Pozycja partii sprawującej władzę w niemalże oczywisty sposób pozwalała PO na uzyskanie i utrzymanie inicjatywy w tym zakresie w trakcie całej kampanii na szczeblu krajowym, a także Unijnym umożliwiając przeprowadzenie intensywnych działań modyfikujących erodujący wizerunek tej partii.

W znacznie bardziej skomplikowanej sytuacji znalazło się Prawo i Sprawiedliwość – w swoich działaniach podejmowanych w 2013 roku akcentowano problemy wewnętrzne, skutecznie kojarząc je w społecznym odbiorze z zaniechaniami rządu koalicji PO-PSL; biorąc pod uwagę wzrost notowań sondażowych PiS, można uznać wdrażaną koncepcję strategiczną jako efektywną, a przede wszystkim przyczyniającą do uzyskania przez PiS (utraconej w 2006 roku) inicjatywy rynkowej. Modyfikacja/reorientacja strategii pod kątem wydarzeń ukraińskich stwarzała szansę ponownego odwołania się do koncepcji politycznych („politycznego dziedzictwa”) Lecha Kaczyńskiego oraz rozwinięcia wizerunku politycznego Jarosława Kaczyńskiego (lider PiS jako „mąż stanu”); nie stwarzała jednak możliwości (mając na uwadze status rynkowy – partii opozycyjnej) uzyskania inicjatywy w zakresie tego obszaru polityki zagranicznej,

<sup>17</sup> Trudno ocenić, czy taki efekt wart był wydania w roku przedwyborczym blisko 400 tys. PLN. Zob: *Ile kosztowało referendum?* Wyborcza.pl, [www.wyborcza.pl/1.75478.1478.1556.Ile\\_kosztowało\\_referendum](http://www.wyborcza.pl/1.75478.1478.1556.Ile_kosztowało_referendum). Dostęp: 2.09.2014.

<sup>18</sup> O wiele większą elastyczność w kwestii kampanijnej ekspozycji problematyki ukraińskiej można przypisać pozostałym uczestnikom rywalizacji wyborczej, które mogły pozwolić sobie na podejmowanie kwestii ukraińskich w sprzyjającym dla danego ugrupowania kontekście.

skazując PiS na odgrywanie, niekorzystnej w perspektywie wyborów do PE, roli partii drugoplanowej.

Przyjmując perspektywę marketingu politycznego, można rozważyć, czy dramatyczne wydarzenia na Ukrainie mogły stanowić jeden z wymiarów apelu wyborczego? Rozstrzygnięcie tej kwestii wymagało od strategów partyjnych odpowiedzi na kilka kluczowych pytań: (1) czy potencjalni wyborcy wyrażają zainteresowanie sytuacją na Ukrainie, (2) jaki jest stosunek wyborców do obserwowanych wydarzeń, (3) czy i jakich działań oczekują od władz polskich (lub szerzej: polskich sił politycznych)?

Wyniki badań opinii publicznej wskazywały, że zmiana/poszerzenie oferty wyborczej była ze wszech miar uzasadniona – 85% badanych deklaroowało zainteresowanie wydarzeniami na Ukrainie<sup>19</sup>. W kontekście przedwyborczym ważne było, uchwycone w badaniach, przekonanie respondentów o konieczności zaangażowania się Unii Europejskiej (78% badanych) i Polski (53%) w rozwiązanie problemów ukraińskich. Poczucie zagrożenia (w badaniach uzyskano wartości zbliżone do początku lat 90-tych XX w.<sup>20</sup>) można uznać za jeden z ważniejszych wyznaczników sytuacji przedwyborczej.

Przebieg kampanii wyborczej (w pewnym sensie także rezultat wyborów) uprawnia do stwierdzenia, że w najbardziej efektywny sposób sytuację ukraińską potrafiła wykorzystać Platforma Obywatelska – z dużym wycuciem politycznym realizując strategię, spójnie łączącą krajowy i międzynarodowy wymiar oferty wyborczej. Bardzo umiejętnie i w pełni profesjonalny sposób wykorzystano uprzywilejowaną pozycję rynkową partii sprawującej władzę, *de facto* „zacierając” granicę pomiędzy aktualnymi inicjatywami i rzeczywistymi działaniami firmowanymi przez Premiera i Rząd RP, a wydarzeniami kampanijnymi firmowanymi przez PO.

Można wręcz przyjąć, że kampania wyborcza PO rozpoczęła się od telewizyjnego wystąpienia premiera Donalda Tuska (19 marca 2014 roku], w którym (w kontekście eskalacji wydarzeń na Krymie) zaprezentował „filary bezpieczeństwa Polski” – definiując obszar dyskursu przedwyborczego, jednocześnie ogniskując ofertą wyborczą PO wokół kwestii szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo Polski, zdaniem D. Tuska, jest pochodną: (a) wypracowanej przez Polskę w okresie transformacji siły i stabilności państwa, (b) członkostwa w Unii Europejskiej i wsparcia ze strony Wspólnoty oraz (c) członkostwa w NATO i szczególnych relacji z USA. Premier mocno podkreślał sprzeciw wobec działań podejmowanych przez Rosję, zapewniając o wsparciu dla Ukrainy i znaczeniu demokratycznej i zasobnej Ukrainy dla przyszłego bezpieczeństwa Polski (czwarty filar bezpieczeństwa).

<sup>19</sup> 21% uczestników badań prowadzonych przez CBOS deklaroowało wysokie zainteresowanie wydarzeniami na Ukrainie („tak, bardzo się interesuję”), 64% - zainteresowanie umiarkowane („trochę się interesuję”); zob.: Komunikat CBOS 59/2014.

<sup>20</sup> 41% badanych uważało, że istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski (zbliżony odsetek deklaracji tego typu odnotowano w 1991 roku); w opracowaniu odpowiedniej strategii kampanijnej z pewnością pomagało, że respondenci dostrzegali złożoność sytuacji potrafiąc rozróżnić trzy wymiary potencjalnego zagrożenia: ekonomiczny, polityczny i militarny, zob.: Komunikat CBOS 48/2014.



Telewizyjne orędzie D. Tuska zostało w sposób modelowy rozwinięte w następnych działaniach sygnowanych przez PO. Formalnie kampanię tego ugrupowania zainaugurowała emisja spotu reklamowego „Tego potrzebuje Polska” (22 marca 2014 roku), w którym sformułowano zasadniczy przekaz kampanii PO. W wymiarze komunikacyjnym skutecznie skojarzono bezpieczeństwo Polski z działaniami/osiągnięciami ekipy rządowej (stabilna pozycja Polski w Europie jako konsekwencja: przewidywalnego przywództwa, silnej gospodarki). Warto podkreślić, że spot reklamowy stanowił także swoiste wprowadzenie do wydarzeń mających miejsce w trakcie posiedzenia Rady Krajowej PO (22 marca 2014 roku), na którym zatwierdzono listy kandydatów partii w wyborach europejskich. Centralnym wydarzeniem posiedzenia (mającego formę konwencji wyborczej) było kolejne przemówienie D. Tuska (w dychotomicznej roli: lider-premier), o mocnym zabarwieniu emocjonalnym, z silnym odniesieniem do odczuwalnego społecznie poczucia zagrożenia. D. Tusk podkreślał znaczenie wyborów dla przyszłości i stabilności UE oraz Polski. W swoim wystąpieniu lider Platformy wprowadził jeden z kluczowych elementów oferty wyborczej PO: inicjatywę Unii Energetycznej – kwestie bezpieczeństwa energetycznego i aktywności Premiera w tym zakresie można uznać za jeden ważniejszych aspektów rywalizacji w eurowyborach ‘2014’<sup>21</sup>.

Przesłanie kampanii Platformy Obywatelskiej znakomicie oddawało hasło wyborcze „Silna Polska w bezpiecznej Europie”, intensywnie propagowane przy pomocy reklamy outdoorowej. Zwraca uwagę, że wraz z rozwojem kampanii i działaniami podejmowanymi przez podmioty konkurencyjne, politycy PO potrafili wzbogacać i precyzować swoją ofertę wyborczą w zakresie bezpieczeństwa. Jako przykład można wskazać wystąpienie D. Tuska w czasie konwencji wyborczej PO w Sopocie (12 kwietnia 2014 roku), w którym klarownie wyjaśniał założenia polskiej racji stanu, silnie akcentując rolę międzynarodowych czynników determinujących bezpieczeństwo Polski i dostatek Polaków<sup>22</sup>.

Przesłania wyborcze z konwencji bardzo dobrze wspierały emitowane w tym czasie w telewizji i Internecie spoty reklamowe – szczególna rola przypadła dwóm reklamom: „Jedność z Europą” – z fragmentami wystąpienia D. Tuska z sopockiej konwencji, zawierającymi konkurencyjne odniesienia do partii podważających zasadność dalszej integracji UE, oraz „Człowiek Europy” z Władysławem Bartoszewskim podkreślającym wagę wyborów do PE.

Istotę koncepcji wykorzystania problematyki bezpieczeństwa w procesie kreowania oferty wyborczej czytelnie przybliżył spot reklamowy „Europa do Ciebie”, emitowany w ostatnim tygodniu kampanii. Spot, w którym zagraniczni

<sup>21</sup> Zob.: M. CZEŚNIK, M. KOTNAROWSKI: *Poland: Old turnout and new right*. W: *The European Parliament Elections of 2014*. L. DE SIO, V. EMANUELE, N. MAGGINI (eds.). Centro Italiano Studi Elettorali, Roma 2014, [www.cise.luiss.it](http://www.cise.luiss.it). Dostęp: 2.09.2014.

<sup>22</sup> D. Tusk podkreślał znaczenie: (a) miejsca Polski we wspólnocie euroatlantyckiej, (b) integracji i solidarności europejskiej, (c) rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, (d) poszanowania integralności terytorialnej państw europejskich.

europosłowie<sup>23</sup> (oraz Vitalij Kliczko – trafne odwołanie do kwestii ukraińskich) przekazują prosty i zrozumiały komunikat:

*Silna Europa gwarancją bezpieczeństwa → silna Polska → poważna i przewidywalna partia rządząca → silna PO/z D. Tuskiem jako liderem → najlepsi kandydaci w nadchodzących wyborach*

Równie wysoko należy ocenić prowadzone równoległe z kampanią wyborczą zabiegi związane z polską inicjatywą unii energetycznej, precyzowaną niemalże z każdym dniem kampanii<sup>24</sup>.

Niewątpliwie, oceniając przyjętą przez PO koncepcję kampanii, można uznać, że mieliśmy do czynienia ze spójną koncepcyjnie i profesjonalnie zrealizowaną strategią komunikacyjną<sup>25</sup>, łączącą w efektywny sposób trzy wspomniane wcześniej wymiary: (1) płatnych oddziaływań medialnych, (2) ekspozycji przekazów politycznych za pośrednictwem środków masowego komunikowania w formie nieodpłatnej (o jakości działań tego rodzaju świadczy fakt, że PO przypadło najwięcej, spośród wszystkich podmiotów rywalizacji, czasu antenowego w programach informacyjnych i publicystycznych w mediach publicznych i niepublicznych<sup>26</sup>) oraz (3) tradycyjnych, przygotowanych w spektakularny sposób przedsięwzięć bezpośrednich.

Przy widocznej intensywności działań PO zaskakiwał bardzo stonowany charakter kampanii realizowanej przez współrządzące Polskie Stronnictwo Ludowe, wynikający z braku jasnej koncepcji strategicznej, jak i z wyraźnego ograniczenia nakładów na kampanię wyborczą. Niemniej jednak PSL w swoich materiałach wyborczych (upowszechnianych głównie za pomocą internetowych kanałów komunikowania) podejmował interesujące próby operacjonalizacji pojęcia bezpieczeństwa, przekładając je na język zrozumiały dla każdego wyborcy i kojarząc z wewnętrzną stabilnością państwa (przekładającą się na poczucie bezpieczeństwa).

W przeciwieństwie do swojego głównego konkurenta Prawo i Sprawiedliwość znalazło się, w związku z wydarzeniami na Ukrainie,

---

<sup>23</sup> Można mieć tylko wątpliwości, czy przeciętny polski wyborca rozpoznawał występujących w spocie reklamowym polityków (oprócz V. Kliczki), co znacznie obniżało potencjał perswazyjny tej reklamy.

<sup>24</sup> Sześć podstawowych filarów: rozwój infrastruktury energetycznej, mechanizmy solidarnościowe, wspólne negocjowanie nowych kontraktów, rozwój rodzimych źródeł energii, dywersyfikacja dostaw gazu i ropy, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego sąsiadom Unii; w tym kontekście należy wspomnieć o artykule D. Tuska opublikowanym 21.04.2014 przez „Financial Times” prezentującym założenia koncepcji (*A united Europe can end Russia's energy stranglehold*). „Financial Times”, [www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz3D2WExXZd](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz3D2WExXZd). Dostęp: 2.09.2014.

<sup>25</sup> Po raz kolejny podejście kampanijne PO można było określić jako model profesjonalnej kreacji strategicznej: (a) wysoka intensywność działań, (b) wysoki stopień zróżnicowania stosowanych sposobów formatowania przekazu, (c) wysoki poziom koordynacji realizowanych przedsięwzięć.

<sup>26</sup> Dane na podstawie monitoringu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, [www.krrit.gov.pl](http://www.krrit.gov.pl). Dostęp: 2.09.2014.

w skomplikowanej sytuacji strategicznej<sup>27</sup>. Zmiana kontekstu kampanii stawiała, przede wszystkim, pod znakiem zapytania efektywność PiS-owskiej strategii zogniskowanej tematycznie wokół problematyki krajowej, z nielicznymi odniesieniami do realizowanej przez rząd/PO polityki zagranicznej. Należy także pamiętać, że koncepcja PiS zmiany wizerunku partii (poważna, przewidywalna partia gotowa do przejścia władzy) w pewnym sensie ograniczała możliwości zdecydowanej kontestacji polskich działań na arenie międzynarodowej. Trudno jednak zrozumieć (poza słabością kadrową) niepodejmowanie działań (nawet tylko pod kątem kampanii wyborczej), które stanowiłyby próbę kontynuacji i rozwoju koncepcji politycznych w zakresie polityki wschodniej L. Kaczyńskiego, do którego „dziedzictwa” PiS się chętnie w swojej retoryce politycznej odwołuje. Obserwując intensywne działania reklamowe PiS w trakcie kampanii wyborczej, można wskazać zaledwie jedną reklamę telewizyjną, która odnosi się bezpośrednio do kwestii bezpieczeństwa. Spot reklamowy PiS (11 kwietnia 2014 roku, odpowiadający formą reklamie PO „Tego potrzebuje Polska”) wskazuje przesłanki [poczucia] bezpieczeństwa i silnej pozycji w Europie: godna praca w kraju, poprawa funkcjonowania służby zdrowia, utrzymanie polskiej własności lasów i ziemi, bezpieczeństwo energetyczne, odbudowa polskiego przemysłu, uczciwe rządy wykazujące stanowczość w naprawie państwa.

Biorąc pod uwagę słabe relacje PiS z większością nadawców medialnych, niezbyt przekonującym wydaje się przyjęta przez strategów kampanii koncepcja rozwinięcia przesłania na temat bezpieczeństwa w trakcie kampanii terenowej oraz tradycyjnych konferencji prasowych. Współcześnie, zwłaszcza przy niskim zainteresowaniu społecznym eurowyborami, przedsięwzięcia terenowe są w istocie realizowane pod kątem spodziewanej ekspozycji medialnej – kalkulacja zakładająca odpowiednią ekspozycję w nowych mediach jest w polskich realiach błędna.

Pomimo jednak tych zastrzeżeń można uznać, że przynajmniej w działaniach terenowych/tradycyjnych widoczna była jasna koncepcja działań – sam wybór miejsca i trafnie dobranej tematyki świadczył o precyzyjnym zamyśle komunikacyjnym, z finalnym akcentem w postaci konwencji partyjnej w Krakowie (18 maja 2014 roku). PiS starał się podążać zarówno za działaniami podejmowanymi przez polski rząd (kojarzonymi w odbiorze z PO), jak i wydarzeniami na Wschodzie. Dobrym przykładem drugiego typu odniesienia była zorganizowana konferencja prasowa z udziałem J. Kaczyńskiego i prof. Krzysztofa Szczerskiego (w roli eksperta PiS w sprawach polityki zagranicznej), w trakcie której (pod wpływem eskalacji wydarzeń na Ukrainie z udziałem Rosji) sformułowano inicjatywę w zakresie bezpieczeństwa militarnego tzw. „pogłębionego partnerstwa wojskowego” z USA w ramach

<sup>27</sup> Dylematy polityków PiS dotyczące strategii kampanii przyniosły efekt w postaci niezbyt przemyślnego rozpoczęcia kampanii w mediach emisją spotu reklamowego „Zagłosujesz na nich” – spotu negatywnego, w którym podjęto próbę wyborczej dyskredytacji niektórych kandydatów PO. Spot – kiepskiej jakości formalnej, zawierający szereg błędów merytorycznych, stosunkowo łatwy do zaatakowania przez konkurentów, a przede wszystkim strategicznie chybyony w danym kontekście sytuacyjnym.

NATO, wraz z propozycją rozmieszczenia wojsk Sojuszu w Polsce, stworzenia wspólnych baz z jednostkami polskimi i docelowo stworzenia wspólnych brygad polsko-amerykańskich.

Podobnie szybko (14 kwietnia 2014 roku) zajęto stanowisko w kwestii bezpieczeństwa gospodarczego/energetycznego – J. Kaczyński wraz Dawidem Jackiewiczem, odwołując się do nowego programu partii, wskazali podstawowe filary bezpieczeństwa energetycznego Polski: (1) utworzenie ministerstwa energetyki (koordynującego wszelkie działania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego kraju), (2) dokończenie budowy terminalu gazu skroplonego w Świnoujściu, (3) renegocjacja ustaleń „pakietu klimatycznego” (z intencją obrony polskiego przemysłu wydobywczego), (4) uchwalenie ustawy o wydobywaniu i eksploatacji gazu łupkowego, (5) dywersyfikacja dostaw gazu i paliw płynnych. Wskazane postulaty pozwoliły także na krytykę zaniechań rządu, zwłaszcza w kwestii nadzoru nad budową gazoportu i opóźnień w przyjęciu „ustawy łupkowej”. J. Kaczyński zarzucał politykom rządowym brak kompleksowych działań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego wynikający z „rozkładu systemu kierowania”. Warto w tym kontekście odnotować nieco późniejszą wizytę lidera PiS na Śląsku, w trakcie której dobitnie potwierdził, że bezpieczeństwo i siła Polski bezpośrednio wynika z siły i kondycji polskiego przemysłu, w tym przemysłu wydobywczego, niezwykle istotnego z nie tylko z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, ale także poczucia bezpieczeństwa ludzi obawiających się o swoje miejsca pracy. Częste wizyty na Śląsku<sup>28</sup> pozwoliły na wykrystalizowanie interesującego wątku kampanii wiążącego bezpieczeństwo Polski z „reindustrializacją” kraju, wspomaganą przez UE – stąd istotne znaczenie wyników wyborów do PE dla uzyskania w nowym parlamencie poparcia dla koncepcji lansowanych przez PiS.

Jako kolejną podstawę bezpieczeństwa Polski wskazywano w kampanii PiS (m.in. w trakcie wizyty J. Kaczyńskiego na Mazowszu) europejską/unijną solidarność, której – zdaniem lidera PiS – nie można dostrzec w praktyce działania UE, czego najlepszym przykładem był brak wsparcia dla Polski „nękanej” rosyjskim embargiem na kolejne artykuły rolne.

Konkludując można stwierdzić, że PiS w swojej kampanii koncentrował się na kwestiach wewnętrznych, pozycjonując się konkurencyjnie wobec PO. Modyfikując swój wizerunek („PiS partią gotową do objęcia władzy”), nie odżegnywano się jednak od zajęcia stanowiska w kluczowych kwestiach związanych z wydarzeniami na Ukrainie i rosnącym zaangażowaniem politycznym i militarnym Rosji. Wydaje się jednak, że autorom kampanii PiS nie udało się – pomimo wysokich nakładów – stworzyć spójnej, adresowanej do konkretnych grup elektoratu, oferty wyborczej.

W początkowym okresie kampanii na wyróżnienie zasługiwała koncepcja strategiczna Sojuszu Lewicy Demokratycznej, odnosząca się bezpośrednio do tematyki unijnej; stopniowo jednak kampania „#Kurs na zmianę” zaczęła wyraźnie odnosić się do bieżącej rywalizacji partyjnej, marginalizując kwestie europejskie i nie zajmując zdecydowanego stanowiska w kwestii bezpieczeństwa

<sup>28</sup> Ostatnia 22.05.2014 w związku z wyjazdowym posiedzeniem Klubu Parlamentarnego PiS.

(czy też domniemanego niebezpieczeństwa, potraktowanego z pewną dozą ironii w spocie reklamowym „Przeciwko polityce strachu”). W znacznej mierze podobną filozofię działania zaproponowała w swojej kampanii lewicowa koalicja Europa Plus Twój Ruch – w strategicznie nieuporządkowanym podejściu skoncentrowano się na atakowaniu (czasem bardzo niewybrednym) krajowych oponentów politycznych, próbie propagowania progresywnych społecznie wartości i intensywnym promowaniu poszczególnych kandydatów. Liderzy SLD oraz EPTR zajmowali stanowisko wobec kwestii bezpieczeństwa Polski w zasadzie tylko przy okazji swojego udziału w rozmaitych publicystycznych audycjach radiowych i telewizyjnych.

Polska Razem Jarosława Gowina zaprezentowała szeroki wachlarz pomysłów politycznych – podnoszony w kampanii wątek patriotyzmu gospodarczego w pewnym sensie korespondował z koncepcją wspierania polskiego przemysłu propagowaną przez J. Kaczyńskiego. Niestety, wraz z upływem kampanii, ugrupowanie bardziej koncentrowało się na niszowej konkurencji z Solidarną Polską i Nową Prawicą, nie podejmując w jednoznaczny sposób zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym.

Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry prowadziła bardzo intensywną, jak na swoje możliwości organizacyjne i finansowe, kampanię, przyjmując pozycję ugrupowania eurosceptycznego. *Leitmotiv* kampanii „Bezpieczna i uczciwa Polska” nie został, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa, rozwinięty w przekazach emitowanych w trakcie rywalizacji wyborczej<sup>29</sup>.

Z marketingowego punktu widzenia kwestie bezpieczeństwa Polski odegrały znaczną, ale nie decydującą rolę – w istotny sposób wpłynęły na przebieg rywalizacji pomiędzy Platformą Obywatelską a Prawem i Sprawiedliwością. PO potrafiło – w zasługujący na uznanie sposób – wykorzystać pozycję partii rządzącej i wykazać inicjatywę wzmacniającą osłabiony wizerunek partii i jej lidera. Prowadząc aktywne działania, silnie eksponowane przez nadawców medialnych, przy relatywnie wysokim zainteresowaniu wyborców, PO faktycznie „narzuciła” swoją narrację wyborczą – odrabiając straty sondażowe do swojego najgroźniejszego konkurenta rynkowego. Co ważniejsze, status partii rządzącej umożliwił uzyskanie inicjatywy strategicznej oraz nadanie kampanii odpowiednio wysokiej dynamiki. Natomiast neutralizujące przedsięwzięcia konkurencyjnego PiS pozostawały, głównie z powodu niezbyt przemyślanej strategii komunikacyjnej, w politycznym tle (pomimo dużej intensywności kampanii). Jednak niewątpliwie, pomimo wysokiego zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa, żadna z partii nie potrafiła przygotować oferty politycznej w tym zakresie, która umożliwiłaby poszerzenie poparcia o nowe grupy elektoratu lub przynajmniej większą mobilizację swoich wyborców – o czym dobitnie świadczyła niska frekwencja wyborcza.

<sup>29</sup> Poglądy eurosceptycznego lidera Nowej Prawicy J. Korwin-Mikke w kwestiach bezpieczeństwa Polski, stosunków z sąsiadami służyły raczej radykalnemu wyróżnianiu ugrupowania na scenie politycznej (np. rynkowa rywalizacja Nowej Prawicy i Polski Razem) i nie stanowiły kluczowych elementów oferty wyborczej NP.

Patrycja Szostok

## **Bezpieczeństwo informacyjne państwa w kontekście wyzwań społeczeństwa informacyjnego**

W dobie rozwoju cyfrowych technologii informacyjnych coraz częściej mówi się o mediatyzacji poszczególnych dziedzin życia. Jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że docierają do nas coraz większe ilości informacji na wszelkie tematy i uznajemy, że mamy prawo wiedzieć, co się dzieje zarówno w naszym najbliższym otoczeniu, jak i na drugiej półkuli. W dobie coraz większego rozwoju traktujemy informację jako dobro, które nam się należy, stanowi o naszym dobrym samopoczuciu, ale jest również czynnikiem decydującym o możliwości osiągnięcia sukcesu na wszystkich polach aktywności. Informacja jest jednak również dobrem, które musi być w szczególnie sposób chronione, zwłaszcza jeśli mowa o informacji na temat obronności państwa czy innych dziedzin jego działalności, których ujawnienie zagrażałoby jego strategicznym interesom. Uzgodnienie tych dwóch tendencji nie jest sprawą prostą, ponieważ pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego w równym stopniu odnosi się do państwa jako instytucji, jak i do tworzącego je społeczeństwa czy też poszczególnych obywateli.

Niniejsze opracowanie jest próbą przedstawienia zagadnień bezpieczeństwa informacyjnego Polski. Jest to zadanie o tyle trudne, że nasz kraj nie posiada strategii bezpieczeństwa informacyjnego, a jej elementy możemy znaleźć w różnych źródłach których interpretacja czasem nasuwa nawet wrażenie ich sprzeczności. Rozważania będą prowadzone ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy społeczeństwa obywatelskiego, bez którego harmonijnego rozwoju, zdaniem Autorki, niemożliwe jest sprawne funkcjonowanie współczesnego państwa demokratycznego.

### **Znaczenie informacji we współczesnym świecie**

W rozwoju ludzkości informacja zawsze odgrywała niezwykle istotną rolę, jednak w ostatnich czasach jej znaczenie wydaje się rosnać niemal lawinowo. To właśnie dostęp do informacji i umiejętność posługiwania się nią decyduje obecnie o możliwości osiągnięcia sukcesu na wielu polach. Współcześnie zasoby informacyjne traktowane są jako równie ważne, co zasoby demograficzne, surowcowe czy energetyczne, stając się podstawą funkcjonowania na wielu płaszczyznach aktywności człowieka, takich jak sfera społeczna, kulturalno-religijna, zarządzanie, gospodarka, polityka, bezpieczeństwo narodowe, obronność i stosunki międzynarodowe<sup>1</sup>.

Jednak informacja jako taka nie jest wartością, jeżeli „nie może być magazynowana, selekcyonowana, wydobywana, przekazywana,

---

<sup>1</sup> J. KOWALSKI, K. WYGODA: *Dostęp do informacji i jego granice*. Wrocław 2002, s. 49.

rozpowszechniana i zrozumiana”<sup>2</sup>. Dlatego właśnie wartościową staje się informacja dopiero wtedy, kiedy jest dostępna w miejscu i dla osób, którym jest potrzebna. W przeciwnym wypadku może się ona stać nie tylko bezużyteczna, ale również niebezpieczna. O społecznej, rynkowej czy politycznej wartości informacji decyduje szereg atrybutów, na podstawie których można określić jej faktyczne znaczenie czy też wartość:

- informacja powinna być policzalna, możliwa do wyrażenia w odpowiednich jednostkach ilości informacji;
- powinna być także prawdziwa (wiarygodna), pozbawiona przekłamań, niedomówień i dwuznaczności;
- przydatną jest tylko informacja aktualna, czyli docierająca do osób zainteresowanych w odpowiednim czasie, to znaczy takim, który umożliwi im podjęcie właściwych decyzji;
- konieczne jest również, aby była ona na tyle szczegółowa, aby odpowiadać subiektywnym oczekiwaniom odbiorcy;
- kompletność informacji decyduje o jej faktycznej przydatności dla odbiorcy;
- musi ona być sformułowana w odpowiedniej formie, co jest warunkiem jej komunikatywności;
- wartościową jest tylko informacja użyteczna oraz cenna, czyli obiektywnie bądź subiektywnie powodująca przyrost wiedzy na dany temat<sup>3</sup>;
- informacja jakościowa jest także dokładna, czyli precyzyjna, kompletna – o stopniu szczegółowości zgodnym z oczekiwaniami czy też potrzebami odbiorcy – oraz spójna<sup>4</sup>.

Można więc powiedzieć, że informacją wartościową jest nie tylko ta o odpowiednim ładunku treściowym przekazany w odpowiedniej formie, istotne są bowiem również uwarunkowania leżące po stronie odbiorcy, który ma wobec tej informacji określone oczekiwania i odbiera ją na podstawie własnych kompetencji komunikacyjnych, oraz aspekty techniczne, związane z całym systemem komunikowania, w którym ta informacja jest przekazywana. Wszystkie te elementy są istotną zmienną w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego.

## Spółeczeństwo informacyjne

Początków społeczeństwa informacyjnego należy doszukiwać się w rozwoju technologii cyfrowych, upowszechnieniu komputerów osobistych, a następnie dostępu do sieci Internet. Procesy te spowodowały lawinowy wzrost nowych zastosowań technologii informatycznych i, co za tym idzie, ich

<sup>2</sup> W. BABIK: *Informacja i jej zagrożenia w społeczeństwie informacyjnym*, [www.tuo.agh.edu.pl/wb-informacja.pdf](http://www.tuo.agh.edu.pl/wb-informacja.pdf). Dostęp: 20.08.2014.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>4</sup> K. LIDERMAN: *Bezpieczeństwo informacyjne*. Warszawa 2012, s. 18.

przenikanie do kolejnych sfer życia społecznego<sup>5</sup>. Po raz pierwszy terminu „społeczeństwo informacyjne” użył japoński badacz Tadao Umesamo, jednak jego popularyzację zawdzięczamy futurologowi Kenichi Koyamie, który w 1968 roku opublikował rozprawę *Introduction to Information Theory*. Do Europy pojęcie to dotarło 10 lat później za sprawą raportu Simona Nory i Anaina Minca, przedłożonego prezydentowi Francji. W latach 80. termin był już powszechnie używany, co nie oznacza, że wykształciły się dojrzałe społeczeństwa informacyjne w USA czy Japonii, o Europie nie wspominając<sup>6</sup>.

Mówiąc o społeczeństwie informacyjnym, mamy na myśli taki etap rozwoju społecznego, w którym nie tylko dysponuje się rozwiniętymi technologiami wytwarzania, magazynowania i przekazywania informacji, ale również informacja ta staje się podstawowym dobrem, a czynności związane z jej przetwarzaniem stają się podstawą utrzymania większości obywateli. Trudno jest je jednoznacznie zdefiniować<sup>7</sup>, można jednak stwierdzić, że opiera się ono na czterech filarach:

- technologicznym, oznaczającym dostępność urządzeń i technologii umożliwiających przetwarzanie i magazynowanie informacji;
- ekonomicznym – produkcja i usługi związane z technologiami informacyjnymi stanowią znaczącą część gospodarki;
- społecznym – istotna część społeczeństwa korzysta w różnych miejscach i różnych celach z technologii informatycznych oraz jest do tego dobrze przygotowana;
- kulturowym – informacja jest postrzegana jako dobro strategiczne i towar, kultura informatyczna, polegająca na umiejętności obsługi urządzeń informacyjnych, jest na wysokim poziomie<sup>8</sup>.

Wymienione filary są niezbędne dla budowy społeczeństwa informacyjnego, jednak nie określono, jaki stopień zaawansowania poszczególnych elementów decyduje o wykształceniu dojrzałego społeczeństwa informacyjnego. Dlatego bezpieczniej jest mówić o pewnym procesie stawiania się czy budowania społeczeństwa informacyjnego, niż o jego finalnym produkcie. Można jednak uznać za Kazimierzem Krzysztofkiem i Markiem S. Szczepańskim, że „społeczeństwo staje się informacyjnym, kiedy stopień komplikacji rozwoju społeczno-ekonomicznego zmusza do użycia narzędzi, bez których nie jest możliwe gromadzenie, przetworzenie i zużytkowanie olbrzymiej «infomasy», zapanowanie nad szumem informacyjnym jedynie za pomocą mózgu oraz tradycyjnych nośników i narzędzi komunikacji”<sup>9</sup>. Choć trudno

<sup>5</sup> T.R. ALEKSANDROWICZ, K. LIEDEL: *Społeczeństwo informacyjne – sieć – cyberprzestrzeń. Nowe zagrożenia*. W: *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*. Red. K. LIEDEL, P. PIASECKA, T.R. ALEKSANDROWICZ. Warszawa 2014, s. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>7</sup> Np. J.S. NOWAK podaje w swoim opracowaniu aż 22 definicje społeczeństwa informacyjnego, zob. J.S. NOWAK: *Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, [www.silesia.org.pl/upload/Nowak\\_Jerzy\\_Spoleczenstwo\\_informacyjne-geneza\\_i\\_definicje.pdf](http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak_Jerzy_Spoleczenstwo_informacyjne-geneza_i_definicje.pdf). Dostęp: 20.09.2014.

<sup>8</sup> A. DĄBROWSKA, M. JANOŚ-KRESŁO, A. WÓDKOWSKI: *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*. Warszawa 2009, s. 15.

<sup>9</sup> K. KRZYSZTOFEK, M.S. SZCZEPAŃSKI: *Zrozumieć rozwój: od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*. Katowice 2005, s. 178.



uznać, że proces budowania społeczeństw informacyjnych gdziekolwiek się zakończył, to mówi się już od jakiegoś czasu o kolejnym etapie rozwoju, jakim jest społeczeństwo wiedzy, nazywane też społeczeństwem opartym na wiedzy, gdzie podstawą funkcjonowania staje się informacja przekształcona w wiedzę, która staje się głównym czynnikiem produkcji.

Informacja, wiedza oraz innowacyjność stają się coraz ważniejsze we wszelkich aspektach życia społecznego i politycznego. Stają się one podstawowym dobrem ekonomicznym, środkiem wzrostu i decydują o konkurencyjności. Ludzie przyjmują i przetwarzają coraz więcej informacji, będąc nie tylko ich konsumentami, ale również, a może przede wszystkim, obywatelami korzystającymi ze swoich praw<sup>10</sup>.

## **Prawo do informacji publicznej i do komunikowania**

Prawo do informacji zostało sformułowane już w *Deklaracji Praw Człowieka* uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 roku. Natomiast nieco szersza idea prawa do komunikowania, wypływającego z innych obowiązujących praw człowieka, została po raz pierwszy sformułowana w podobnym czasie, jak koncepcja społeczeństwa obywatelskiego. Za jej twórcę uznaje się Jeana d'Arcy, dyrektora Biura Informacji przy ONZ. Ówczesni propagatorzy tej idei uznawali, że „prawo do komunikowania nie jest nazwą swobodnego przepływu informacji. Posiada ono szerszy wymiar. Działanie na rzecz zdefiniowania i rozwoju prawa do komunikowania jest próbą naprawy wad systemu swobodnego przepływu (...) pociągnie za sobą przemieszczenie zasobów w takim stopniu, by prawa komunikowania nie należały się tylko najsilniejszym ekonomicznie. Będąc bazą dla Trzeciego Świata do zastosowania nowych technologii komunikowania (...) Prawo to musi uznawać wzrastającą między narodami współzależność, znaczenie pluralizmu kulturowego i wartość podtrzymywania kulturowej integralności przy korzystaniu z całego bogactwa wymiany kulturowej”<sup>11</sup>. Choć definicja ta nie została przyjęta przez UNESCO, uznaje się, że prawo do komunikowania obejmuje następujące obszary:

- wolność informacji, będącą prawem dostępu do źródeł rządowych, przewiduje ona także prawo dziennikarzy do uzyskiwania informacji;
- wolność wypowiedzi, czyli wolność słowa, wolność prasy, niezależność przekonań, swobodny dostęp do źródeł zagranicznych;
- wolność opinii, zawierającą oprócz prawa do propagowania własnych przekonań również prawo antymonopolowe, prawo krytyki oraz prawo do zmiany przekonań<sup>12</sup>.

Prawo dostępu do informacji, jej gromadzenia, jak również rozpowszechniania, jest współcześnie uznawane za jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela, podstawę demokracji oraz niezbywalny atrybut człowieka jako podmiotu, potwierdzający godność osoby ludzkiej. Można pokusić się

<sup>10</sup> A. DĄBROWSKA, M. JANOŚ-KRESŁO, A. WÓDKOWSKI: *E-usługi...*, s. 13.

<sup>11</sup> J. OŁĘDZKI: *Komunikowanie w świecie*. Warszawa 1998, s. 143.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 144.

nawet o stwierdzenie, że „sfera działalności publicznej państwa bez zagwarantowania dostępu do informacji musi prędzej czy później ulec zwyrodnieniu, czego efektem będzie porzucenie ideałów pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których nie sposób wyobrazić sobie społeczeństwa demokratycznego”<sup>13</sup>. Ze względu na swoją ważność znajduje umocowanie w wielu aktach prawnych, także tych o charakterze międzynarodowym. Ratyfikowany przez Polskę *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 1966 roku również nadaje wysoką rangę prawu do posiadania i wyrażania własnych poglądów, jak też do poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji. Prawo to może być ograniczone wyłącznie ustawowo<sup>14</sup>. Zapisy o dostępie do informacji znajdziemy również w innych aktach prawa międzynarodowego, jak choćby w *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* czy *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. W latach 90. zasady jawności, przejrzystości i dostępu do dokumentów zostały wpisane do obowiązujących rozwiązań UE<sup>15</sup>.

W polskim ustawodawstwie prawo do informacji, szczególnie tej o działalności organów władzy publicznej, ale również do wszelkiej innej, jest zapisane w Konstytucji. Już w art. 14 Ustawy Zasadniczej zostaje zagwarantowana wolność prasy i innych środków społecznego przekazu<sup>16</sup>, z kolei w art. 61 mowa jest o prawie dostępu do informacji publicznej<sup>17</sup>. Dodatkowo w art. 54 gwarantuje się obywatelom swobodę wyrażania własnych poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Rozwinięcie prawa te znajdują w ustawach, szczególnie w *Ustawie o dostępie do informacji publicznej*, która reguluje zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz tryb pozyskiwania informacji o działalności organów publicznych. Rozwinięcie konstytucyjnej zasady wolności prasy znajdujemy z kolei w *Ustawie Prawo Prasowe*.

Choć prawo do informacji czy szerzej, do komunikowania, jest uznawane za jedno z fundamentalnych praw człowieka, to przewiduje się jego ograniczenia z uwagi np. na ład publiczny, bezpieczeństwo, poczucie moralności, zniesławienie, oszustwa oraz ochronę praw innych osób. Niezależnie od przesłanek, ograniczenia te zawsze wzbudzają pewne kontrowersje, będąc dla wielu ingerencją w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Trzeba jednak zauważyć, że w przypadku wyłączenia jawności czy też zastosowania innych ograniczeń związanych z dostępem do informacji czy też możliwości jej rozpowszechniania, mamy do czynienia z krzyżowaniem się interesów różnego rodzaju, same regulacje zaś mają na celu realizację podstawowych praw i wolności jednostki w szerszej perspektywie<sup>18</sup>. Jeśli za art. 1 Konstytucji

<sup>13</sup> M. JABŁOŃSKI, K. WYGODA: *Dostęp do informacji i jego granice*. Wrocław 2002, s. 13.

<sup>14</sup> A. ŻEBROWSKI, W. KWIATKOWSKI: *Bezpieczeństwo informacji Rzeczypospolitej*. Kraków 2000, s. 45-46.

<sup>15</sup> P. BĄCZEK: *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*. Toruń 2006, s. 54.

<sup>16</sup> M. JABŁOŃSKI, K. WYGODA: *Dostęp do informacji...*, s. 12.

<sup>17</sup> M. JABŁOŃSKI, T. RADZISZEWSKI: *Bezpieczeństwo fizyczne i teleinformatyczne informacji niejawnych*. Wrocław 2012, s. 51.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 85.

przyjąć, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, to należy uznać, że w razie potrzeby można, a nawet trzeba przedłożyć dobro ogólne ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy<sup>19</sup>. Szczególnym przypadkiem takiego ograniczenia jest działanie mające na względzie kwestie związane z obronnością kraju. Oczywiście, ograniczenia prawa do informacji nie zawsze wynikają z szeroko pojmowanego dobra wspólnego, czasem są wprowadzane ze względu na dobro poszczególnych jednostek, grup czy organizacji. Regulują je odpowiednie akty prawne.

## **Zagrożenia informacyjne**

Zawężenie zakresu prawa do informacji wynika przede wszystkim z zagrożeń, jakie niesie ze sobą nieprawidłowe użycie informacji bądź jej użycie przez osoby niepowołane. Mając na uwadze znaczenie informacji dla współczesnych jednostek, społeczeństw, państw i „społeczności międzynarodowej”, należy się spodziewać, że oprócz oczywistych korzyści, jakie można za jej pomocą osiągnąć, będzie ona również narażona na wiele zagrożeń wynikających z różnych czynników. Podstawowym zagrożeniem wydaje się być brak informacji. Pozbawione jej społeczeństwo nie jest w stanie efektywnie funkcjonować, więc zabezpieczenie dostępu do niej jest kwestią priorytetową. Paradoksalnie jednak, obok braku informacji, zagrożeniem może być również ich nadmiar – w sytuacji, kiedy odbiorcy otrzymują ich za dużo mamy do czynienia z tzw. chaosem informacyjnym, czyli sytuacją, kiedy brak jest pewności, które informacje są naprawdę potrzebne, a które zbędne. „Chaos informacyjny” może być wynikiem przemyślanych działań nadawców, może jednak również wynikać z nadmiaru dostępnych źródeł i braku umiejętności selektywnego odbioru. Inne wymieniane w literaturze zagrożenia informacji, to między innymi:

- ich nieuprawnione ujawnienie;
- naruszanie przez władze praw obywatelskich;
- asymetria w międzynarodowej wymianie informacji;
- świadome manipulowanie przekazem informacji;
- niekontrolowany rozwój nowoczesnych technologii;
- cyberterrorizm;
- walka (wojna) informacyjna;
- zagrożenia asymetryczne;
- szpiegostwo<sup>20</sup>.

Nieco inną klasyfikację zagrożeń informacyjnych proponuje Wiesław Babik, według którego można je podzielić na trzy najważniejsze grupy:

- manipulowanie informacją (tu znajdzie się podawanie informacji nieprawdziwych, mało ważnych, umniejszanie wagi informacji istotnych, preparowanie informacji, ich wieloznaczność oraz nadmiar powodujący „chaos informacyjny”);

<sup>19</sup> M. JABŁOŃSKI, K. WYGODA: *Dostęp do informacji...*, s. 170.

<sup>20</sup> P. BĄCZEK: *Zagrożenia informacyjne...*, s. 86-87.

- globalizacja informacji (oprócz wielu zalet ma również i wady, do których można zaliczyć fakt, że wiele terytoriów i społeczeństw jest z niej wykluczonych, niesie zagrożenie zalewem informacji oraz zanikaniem więzi międzyludzkich);
- inflacja informacji (ze względu na łatwą dostępność, informacja przestaje być dobrem szanowanym i docenianym, przy jednoczesnym braku świadomości, że wartościowa informacja pozostaje towarem nietanym i trudno dostępnym)<sup>21</sup>.

Choć zagrożenia informacyjne istniały zawsze, to współcześnie, ze względu na wysoki rozwój technicznych środków przekazu, możliwości manipulowania informacją stają się wręcz nieograniczone. Dla większości członków społeczeństw cywilizowanych media stały się głównym, jeśli nie jedynym źródłem informacji o otaczającym świecie, co stanowi zagrożenie z perspektywy nie tylko jakości, ale również ilości docierających do jednostek informacji. Dostępność bowiem do pozornie nieograniczonej ilości informacji może być głównym powodem niedoinformowania. Z drugiej strony rozwój technologiczny nie sprzyja także ochronie informacji niejawnych, co stanowi oczywiste zagrożenie dla państw i ich obronności<sup>22</sup>.

Wyróżnia się następujące przyczyny zniekształceń informacji związane z rozwojem technologii komunikowania:

- techniczno-organizacyjne (filtrowanie informacji, ich multiplikacja, kwantyfikacja i rozproszenie);
- socjologiczne i psychologiczne (subiektywizacja informacji);
- modelowe – związane ze strukturą systemów informacyjnych (wzrost źródeł liczby informacji i ich nierównomierne rozmieszczenie, widoczne w poszczególnych regionach świata, ograniczone możliwości przyswajania informacji, wynikające przede wszystkim z bariery językowej)<sup>23</sup>.

## Walka/wojna informacyjna

Z perspektywy bezpieczeństwa państwa czy innych podmiotów życia politycznego największym zagrożeniem wydają się te działania w zakresie informacji, które zwykło się nazywać walką czy też wojną informacyjną. Choć nie istnieje jedna definicja tego zjawiska, to we wszystkich dostępnych określeniach występują analogiczne treści, które każą postrzegać walkę informacyjną jako „konflikt, w którym informacja jest jednocześnie zasobem, obiektem ataku i bronią, a zarazem obejmuje on fizyczne niszczenie infrastruktury, wykorzystywanej przez przeciwnika do działań operacyjnych”<sup>24</sup>. Walka ta toczona jest dwutorowo, a działania koncentrują się z jednej strony na

---

<sup>21</sup> W. BABIK: *Informacja i jej zagrożenia*..., s. 6-7.

<sup>22</sup> W. SOKAŁA: *Współczesna edukacja – tarczą przeciw BMM (Broni Masowej Manipulacji)? W: Sieciocentryczne bezpieczeństwo*..., s. 65-67.

<sup>23</sup> W. BABIK: *Informacja i jej zagrożenia*..., s. 7-8.

<sup>24</sup> T.R. ALEKSANDROWICZ, K. LIEDEL: *Spółczesność informacyjna – sieć – cyberprzestrzeń*..., s. 31.

niszczeniu zasobów informacyjnych przeciwnika, a z drugiej – na zapewnianiu bezpieczeństwa własnych. Prowadzi się ją zazwyczaj za pomocą następujących narzędzi:

- dyplomacji;
- propagandy;
- kampanii psychologicznych;
- działań na poziomie wpływania na procesy polityczne lub kulturowe;
- dezinformacji i wpływania na lokalne media;
- infiltracji sieci komputerowych i baz danych<sup>25</sup>.

Wojna informacyjna nie zawsze, a raczej rzadko, oznacza pozostawanie z innym państwem w stanie faktycznej wojny, działania tego typu są powszechne również w czasie pokoju. Podejmowane są działania mające na celu nie tylko zdobywanie informacji, ale także wywoływanie niepokoju, zamieszek czy kryzysów rządowych. Będąc pewnym zastępnikiem otwartej agresji, mogą doprowadzić do skompromitowania jakiegoś państwa lub jego władz na arenie międzynarodowej, podważenia jego sojuszniczej wiarygodności lub zdyskredytowania jego podmiotów w sferze gospodarczej<sup>26</sup>. Andrzej Żebrowski, po przeanalizowaniu definicji walki informacyjnej stosowanych przez różne kraje, dochodzi do wniosku, że jest to walka, która dotyczy nie tylko sfery militarnej, ale również pozamilitarnej. Prowadzi się ją w sposób otwarty lub skryty, jest to walka niezbrojna, jednak w skrajnych przypadkach może doprowadzić do fizycznej destrukcji obiektu. Jest walką uniwersalną o tyle, że jest prowadzona we wszystkich sferach działalności państwa, a nie tylko w obszarze militarnym. Może ona przyjmować formę nacisku politycznego, wojskowego, gospodarczego, jak również zastraszania. Prowadzi się ją nie tylko w sferze cybernetycznego oddziaływania na zbiory cyfrowo zaszyfrowanych danych, ale również, a może przede wszystkim, przez lokowanie w ogólnym obiegu prawdziwych lub fałszywych informacji, w celu np. stworzenia określonych nastrojów społecznych. W działaniach tych, często nieświadomie, biorą udział środki masowego komunikowania, które, goniąc za sensacją, stanowią współcześnie najbardziej efektywne narzędzie walki informacyjnej<sup>27</sup>.

## Ochrona informacji

Mając na uwadze bezpieczeństwo informacji, szczególnie istotne wydaje się stworzenie takiego systemu ich ochrony, który uniemożliwiłby dostęp do nich osobom i organizacjom, które mogłyby je wykorzystać w sposób zagrażający bezpieczeństwu państwa. Konieczne jest do tego stworzenie takiej struktury, składającej się z komórek cywilnych i wojskowych, która umożliwiłaby przeciwdziałanie atakom informacyjnym. Wymaga to zastosowania ograniczeń dostępu do niektórych kategorii informacji, odpowiednich procedur

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>26</sup> J.S. NOWAK: *Spółeczeństwo informacyjne: geneza i definicje*, [www.silesia.org.pl/upload/Nowak\\_Jerzy\\_Spółeczenstwo\\_informacyjne-geneza\\_i\\_definicje.pdf](http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak_Jerzy_Spółeczenstwo_informacyjne-geneza_i_definicje.pdf). Dostęp: 21.08.2014.

<sup>27</sup> A. ŻEBROWSKI: *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, s. 454-458, [www.rocznikikae.sgh.waw.pl/pl/roczniki\\_kae\\_z29\\_30.pdf](http://www.rocznikikae.sgh.waw.pl/pl/roczniki_kae_z29_30.pdf). Dostęp: 20.08.2014.

posługiwania się i przesyłania informacji oraz odpowiedniej osłony systemów informacyjnych. Ze względu na rosnące zagrożenie ataków informacyjnych, w tym ze strony organizacji terrorystycznych, w wielu krajach wdraża się systemy monitorowania zagrożeń oraz procedury przekazywania informacji o zagrożeniach na różnych poziomach funkcjonowania państwa. Stają się one zazwyczaj elementem polityki bezpieczeństwa informacyjnego<sup>28</sup>.

Informacja, aby być chroniona, musi charakteryzować się szeregiem atrybutów, wśród których można wymienić:

- tajność – od jej stopnia zależy stopień ochrony, jest on uzgadniany przez stronę wysyłającą i odbierającą informację;
- integralność – dane powinny być nienaruszone i niepoddane manipulacji;
- dostępność – dane powinny być dostępne zgodnie z wymaganiami użytkownika;
- rozliczalność – użytkownicy informacji powinni być identyfikowalni;
- niezaprzeczalność – uczestnicy wymiany informacji nie mogą się tego uczestnictwa „wyprzeć”;
- autentyczność – możliwość jednoznacznego określenia nadawcy wysyłającego dane<sup>29</sup>.

## Bezpieczeństwo informacyjne państwa

Ochrona informacji jest nieodłącznym elementem bezpieczeństwa informacyjnego państwa. W ujęciu najwęższym rozumiane jest ono jako ochrona informacji stanowiących tajemnicę państwową i służbową. Nieco szerzej można rozumieć bezpieczeństwo jako stan wolny od zagrożeń, które w przypadku informacji stanowią:

- przekazywanie informacji nieuprawnionym podmiotom;
- szpiegostwo;
- działalność dywersyjna lub sabotażowa
- ofensywna dezinformacja ze strony innych podmiotów.

Bezpieczeństwo informacyjne państwa bywa różnie definiowane. Warto przytoczyć przynajmniej niektóre sposoby rozumienia tego rodzaju działań. Można więc uznać, że jest to „zbiór działań, metod, procedur podejmowanych przez uprawnione podmioty, zmierzających do zapewnienia integralności gromadzonych, przechowywanych i przetwarzanych zasobów informacyjnych, poprzez zabezpieczenie ich przed niepożądanym, nieuprawnionym ujawnieniem, modyfikacją lub zniszczeniem”<sup>30</sup>. Jest to definicja bardzo zawężająca to pojęcie z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze, sprowadza politykę bezpieczeństwa informacyjnego do biernej obrony posiadanych zasobów, po drugie – uznaje za jej przedmiot wyłącznie zasoby informacyjne państwa jako instytucji. Nieco szersze spektrum działań na tym polu przewiduje się w kolejnej definicji, zgodnie z którą „bezpieczeństwo informacyjne dotyczy

---

<sup>28</sup> J.S. NOWAK: *Spoleczeństwo informacyjne...*

<sup>29</sup> K. LIDERMAN: *Bezpieczeństwo informacyjne...*, s. 19.

<sup>30</sup> A. ŻEBROWSKI: *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna...*, s. 452.

zagwarantowania sobie przez dany podmiot (np. państwo) integralności, kompletności oraz wiarygodności posiadanych zasobów informacyjnych w każdej formie, nie tylko elektronicznej. Odnosi się zarówno do wszelkiego rodzaju wysiłków, służących ochronie posiadanych informacji, istotnych w kontekście bezpieczeństwa (a więc mających wpływ na sprawne funkcjonowanie struktur państwowych i społeczeństwa), jak i zapewnieniu przewagi informacyjnej przez zdobywanie nowych lub bardziej aktualnych danych oraz akcje dezinformacyjne wobec ewentualnych przeciwników (państw lub innych podmiotów)”<sup>31</sup>. W definicji tej, choć uwzględnia ona aktywne uczestnictwo w zapewnieniu bezpieczeństwa informacyjnego państwa, nadal brakuje perspektywy bezpieczeństwa obywateli.

Definicję rozszerzającą zakres podmiotowy bezpieczeństwa informacyjnego proponuje Krzysztof Liderman, uznając, że dotyczy ono „podmiotu (człowieka lub organizacji), który może być zagrożony utratą zasobów informacyjnych lub otrzymaniem informacji złej jakości. Zatem bezpieczeństwo informacyjne oznacza uzasadnione zaufanie podmiotu do jakości i dostępności pozyskiwanej i wykorzystywanej informacji”<sup>32</sup>. Z perspektywy działalności państwa oznacza to, niewątpliwie, że potrafi ono zabezpieczyć informacje wrażliwe przed dostępem osób do tego niepowołanych, gwarantuje również ochronę informacji będących w dyspozycji obywateli. Oznacza jednak również, że jest bezpieczne pod względem źródeł pozyskiwanych informacji, ma odpowiedni poziom niezależności w tej kwestii, zaś obywatele mają dostęp do potrzebnych informacji odpowiedniej jakości. Rozszerzając nieco tę definicję można uznać, że bezpieczeństwo informacyjne oznacza także umiejętność korzystania z informacji, czyli odpowiedni poziom kompetencji komunikacyjnych, o które państwo również powinno się troszczyć.

W szerszym ujęciu bezpieczeństwa informacyjnego państwa, opartym na przekonaniu, że jest ono zapewnieniem nie tylko tajności strategicznych dla państwa informacji, ale również optymalnych warunków rozwoju dla społeczeństwa obywatelskiego, zagrożenie dla takiego stanu są również:

- przekazywanie informacji nieuprawnionym podmiotom;
- sprzedaż informacji;
- naruszanie przez władze prywatności;
- bezprawne ingerencje służb specjalnych;
- ograniczenia jawności życia publicznego<sup>33</sup>.

Zgodnie z szeroką definicją bezpieczeństwa informacyjnego, stan ten zostaje osiągnięty po spełnieniu warunków czy też, innymi słowy, dążenie do niego powinno uwzględniać następujące aspekty:

- „nie są zagrożone strategiczne zasoby państwa;
- organy władzy podejmują decyzje w oparciu o wiarygodne, istotne, dokładne i aktualne informacje;
- przepływ informacji pomiędzy organami państwa jest niezakłócony;

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> K. LIDERMAN: *Bezpieczeństwo informacyjne...*, s. 22.

<sup>33</sup> P. BĄCZEK: *Zagrożenia informacyjne...*, s. 73.

- funkcjonowanie sieci teleinformatycznych, tworzących krytyczną infrastrukturę teleinformatyczną państwa, jest niezakłócone;
- państwo gwarantuje ochronę informacji niejawnych i danych osobowych obywateli;
- instytucje publiczne nie naruszają prawa obywateli do prywatności;
- instytucje publiczne i prywatne zbierając informacje o obywatelach, organizacjach i ich działalności, nie naruszają ustalonych norm prawnych;
- obywatele, organizacje pozarządowe i media masowe posiadają dostęp do informacji publicznej<sup>34</sup>.

Polityka bezpieczeństwa informacyjnego zazwyczaj jest ujmowana w kategoriach negatywnych, to znaczy jako działania zmierzające do ograniczenia możliwości przeprowadzenia ataków informacyjnych czy też zapewnienie państwu jak najlepszej pozycji w tzw. walce informacyjnej. Można jednak tę politykę ujmować w kategoriach pozytywnych, uznając, że jej zadaniem jest nie tylko ochrona istniejących systemów, ale także zagwarantowanie państwu i chronionym przez nie podmiotom przetrwania i swobody rozwoju<sup>35</sup>. Tak rozumiana polityka bezpieczeństwa powinna uwzględniać:

- wartość posiadanych informacji – nie wszystkie informacje zasługują na równie intensywną ochronę, wyłączenie jawności bez wystarczających przesłanek jest naruszeniem prawa obywateli do informacji;
- możliwe źródła agresji – świadomość zagrożeń jest konieczna dla efektywnej przed nimi obrony;
- poziom możliwości agresora – pozwala dostosować zabezpieczenia do wielkości zagrożenia;
- poziom ochrony – nie wszystkie informacje trzeba równie intensywnie chronić, nadmierna ochrona może oznaczać zbędne wydatki finansowe lub organizacyjne;
- wskazania służb odpowiedzialnych za ochronę informacji;
- zagrożenia losowe (klęski żywiołowe, wypadki);
- tradycyjne zagrożenia informacyjne (szpiegostwo, działalność dywersyjna i sabotażowa);
- zagrożenia technologiczne (przestępstwa komputerowe, cyberterroryzm, walka informacyjna);
- zagrożenia odnoszące się do praw obywatelskich;
- zagrożenia wynikające z niedostatecznych rozwiązań organizacyjnych lub strukturalnych – państwo nieprzygotowane do samodzielności w dziedzinie informacyjnej lub o zbyt ubogich strukturach,

---

<sup>34</sup> E. NOWAK, M. NOWAK: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2011, s. 103; zob. też P. BĄCZEK: *Zagrożenia informacyjne...*, s. 74.

<sup>35</sup> B. SZLACHCIC: *Bezpieczeństwo informacyjne państwa. Pozyskiwanie informacji i kontroling w systemie zarządzania kryzysowego w państwie*. [www.ochrona-mienia.pl/artykul/157-bezpieczenstwo-informacji/846-bezpieczenstwo-informacyjne-panstwa-pozyskiwanie-informacji-i-kontroling-w-systemie-zarzadzania-kryzysowego-w-panstwie.html](http://www.ochrona-mienia.pl/artykul/157-bezpieczenstwo-informacji/846-bezpieczenstwo-informacyjne-panstwa-pozyskiwanie-informacji-i-kontroling-w-systemie-zarzadzania-kryzysowego-w-panstwie.html). Dostęp: 20.08.2014.



np. medialnych, nie jest w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa informacyjnego.

## **Bezpieczeństwo informacyjne w polskim prawie**

W polskim dyskursie naukowym i politycznym dotyczącym bezpieczeństwa kwestie bezpieczeństwa informacyjnego wydają się być marginalizowane. Świadczy o tym choćby fakt, że nie znalazły się one w tematyce dyskusji na I Ogólnopolskim Zjeździe Przedstawicieli Nauki o Bezpieczeństwie w 2011 roku. Tematyka bezpieczeństwa informacyjnego została również pominięta w działaniach Komitetu Bezpieczeństwa Powszechnego i Ochrony Ludności w ramach Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, powołanego do wdrożenia w polskiej praktyce dyrektyw związanych z bezpieczeństwem społecznym w warunkach kryzysów i zagrożeń<sup>36</sup>.

Polska nie posiada jednego dokumentu, który można byłoby nazwać strategią bezpieczeństwa informacyjnego. Jej elementy odnajdujemy jednak w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Rządowym programie ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2009-2011* i *Rządowym programie ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016*. Wszystkie te dokumenty skupiają się jednak wyłącznie na zagadnieniach bezpieczeństwa telekomunikacyjnego i na technicznych aspektach ochrony informacji znajdujących się w dyspozycji organów państwowych, stanowią więc zaledwie element potrzebnych regulacji w tym zakresie, zresztą krytycznie oceniany przez ekspertów, choćby ze względu na brak usystematyzowania problemów<sup>37</sup>.

Regulacje dotyczące dostępności i ochrony informacji, jak już wspomniano wcześniej, zawarte są zarówno w Konstytucji, jak i innych aktach prawa polskiego. Szczególny związek z polityką bezpieczeństwa ma *Ustawa o ochronie informacji niejawnych*, przyjęta w 1998 roku, bez której, jak twierdzą jej twórcy, Polska nie weszłaby do NATO<sup>38</sup>. Przystąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego wiązało się również z ratyfikowaniem szeregu umów międzysojuszniczych, w tym również związanych z bezpieczeństwem informacji. Są to jednak dokumenty regulujące zaledwie część problemów, nie wykraczające poza kwestie obronności narodowej.

Jak wskazuje A. Żebrowski, konieczne jest zainteresowanie kwestiami bezpieczeństwa informacyjnego ze strony państwa, gdyż w obecnej sytuacji nie istnieją ramy prawne, czy tym bardziej etyczne, które umożliwiłyby swobodną grę różnych podmiotów w tym zakresie, a tylko przewaga informacyjna zapewnia możliwość utrzymania ciągłej inicjatywy w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego miałaby stać się ramą dla powstających aktów prawnych, które

---

<sup>36</sup> K. LIDERMAN: *Bezpieczeństwo informacyjne...*, s. 12-13.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 24-25.

<sup>38</sup> P. BĄCZEK: *Zagrożenia informacyjne...*, s. 173-174.

służyłyby realizacji bezpieczeństwa informacyjnego na poziomie państwa, społeczeństwa i jednostki<sup>39</sup>. Oprócz zapobiegania zagrożeniom związanym z walką informacyjną, doktryna bezpieczeństwa informacyjnego powinna uwzględniać następujące obszary interesów państwa:

- 1) „utrzymanie konstytucyjnego prawa obywateli do wiarygodnych informacji,
- 2) zaplecze informacyjne polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (zagraniczna propaganda państwa, kontrola nad modernizacją systemów informacyjnych ukierunkowanych na kształtowanie pozytywnego wizerunku zewnętrznego państwa),
- 3) rozwój technologii, w tym zaplecza przemysłu informacyjnego, telekomunikacji,
- 4) ochrona danych i zasobów prywatnych oraz zasobów publicznych przed nieuprawnionym dostępem, działaniami przestępczymi i terrorystycznymi (cyberterrorystycznymi)”<sup>40</sup>.

Dokument ten powinien także uwzględniać zasady obronności państwa, być tworzony w porozumieniu z podmiotami państwowymi i pozapaństwowymi i na bieżąco, w miarę rozwoju technologii i zmieniających się potrzeb – aktualizowany.

Zadania w ramach budowania szeroko pojętego bezpieczeństwa informacyjnego państwa powinny uwzględniać również działania ukierunkowane na rozwój społeczeństwa informacyjnego. W tym zakresie konieczne jest udoskonalenie infrastruktury informatycznej oraz poziomu świadczenia usług drogą elektroniczną. Jak wskazują autorki opracowania na temat znaczenia e-usług w budowaniu społeczeństwa informacyjnego, aktywność państwa powinna się tu skupić na następujących kwestiach:

- rozwój systemu usług dostępnych drogą elektroniczną w wielu sektorach, w tym w administracji publicznej, ochronie zdrowia czy biznesie;
- propagowanie tworzenia i rozwoju polskich zasobów w Internecie, szczególnie tych związanych z konkurencyjnością naszej gospodarki, przedsiębiorczością oraz spójnością społeczną i gospodarczą;
- rozwój teleinformatyczny państwa – zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz świadczonych za jego pośrednictwem usług różnego rodzaju;
- rozwój umiejętności służących do aktywnego korzystania z wymienionych usług<sup>41</sup>.

Z perspektywy zagrożeń informacyjnych, szczególnie istotne wydają się kwestie podniesione w punkcie ostatnim – nawet najwyższy poziom rozwoju technologii informacyjnych ani powszechna dostępność do informacji nie zapewnią optymalnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego, jeżeli nie będzie ono do przyjęcia tych technologii należycie przygotowane.

---

<sup>39</sup> A. ŻEBROWSKI: *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna* ..., s. 460.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> A. DĄBROWSKA, M. JANOŚ-KRESŁO, A. WÓDKOWSKI: *E-usługi* ..., s. 21.

Jak wskazywano wcześniej, zagrożenia informacyjne coraz rzadziej polegają na deficycie informacji, raczej wynikają z ich nadmiaru i niewłaściwej jakości. Dlatego zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego muszą uwzględnić także działania w ramach szeroko pojmowanej edukacji medialnej, która kładzie nacisk na racjonalne gospodarowanie czasem poświęcanym na zdobywanie informacji, umiejętność selekcjonowania i wartościowania pozyskiwanych informacji, odróżniania wartościowych od mało istotnych, sprawdzonych od niepewnych; kształci krytyczne nastawienie wobec treści medialnych, umiejętność pozyskiwania informacji również z pozamedialnych źródeł, wyrabia umiejętność praktycznego wykorzystania pozyskanych informacji, pozwala nabrać dystansu do propagandy i reklamy medialnej<sup>42</sup>. Zgodnie z tymi postulatami edukacja medialna ma przygotować obywateli do aktywnego, świadomego korzystania z dóbr rozwoju cywilizacyjnego i obrony przed zagrożeniami płynącymi ze strony środków masowego komunikowania.

Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego, aby być kompletna, powinna również zwrócić uwagę, co czyni się niezwykle rzadko, na bezpieczeństwo medialne państwa. Dla zabezpieczenia potrzeb informacyjnych obywateli wydaje się bowiem konieczne, aby istniały środki masowego komunikowania, które mają obowiązek informowania społeczeństwa o kwestiach dla niego istotnych czy też szerzej – edukowania go i towarzyszenia mu w harmonijnym rozwoju. Takie zadania można przypisać wyłącznie mediom publicznym<sup>43</sup>. Bezpieczeństwo medialne to także względna niezależność od zewnętrznych źródeł informacji, co wymaga utrzymywania nakładów na rodzime agencje informacyjne, oraz ustawodawstwa, regulującego udział podmiotów zagranicznych w rynkach medialnych czy też ograniczającego możliwość koncentracji kapitału. Są to kwestie, którym poświęca się uwagę w odrębnych aktach prawnych, jednak rzadko uwzględnia się je jako element bezpieczeństwa informacyjnego państw, co wydaje się niedopuszczalnym przeoczeniem w dobie globalizacji mediów i zagrożeń z niej płynących.

Niezależnie od braku jednolitej doktryny bezpieczeństwa informacyjnego (czy też szerzej – komunikacyjnego) w Polsce, można pokusić się o ocenę poszczególnych obszarów, które zaliczono do kluczowych dla polityki bezpieczeństwa.

Po pierwsze, kwestie związane z prawem do informowania i bycia informowanym, w tym z dostępem do informacji publicznej, są w Polsce dość dobrze uregulowane. Tryb dostępu do informacji publicznej jest jasno określony, Biuletyny Informacji Publicznej, choć w niezbyt przyjaznej formie, są prowadzone przez wszystkie podmioty publiczne do tego zobowiązane. Utrudnienie stanowią kwestie organizacyjne w poszczególnych urzędach, gdzie nie ma wypracowanych procedur obsługi klientów, którzy często nie wiedzą, które komórki są kompetentne do udzielania konkretnych informacji.

<sup>42</sup> A. ŻEBROWSKI: *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna...*, s. 455.

<sup>43</sup> Zagadnienia związane z rolą mediów państwowych zawiera rosyjska doktryna bezpieczeństwa informacyjnego z 2000 roku. Zob. P. BĄCZEK: *Zagrożenia informacyjne...*, s. 74.

Po drugie, stosunkowo dużą uwagę w prawodawstwie poświęcono ochronie informacji niejawnych, przy czym regulacje te są często podważane jako zbyt daleko idące, a nawet niekonstytucyjne. Generalnie należałoby zaostriżyć procedury wyłączania jawności zarówno dokumentów, jak i procedur czy na przykład posiedzeń kolegialnych organów władzy, gdyż w wielu przypadkach stanowi ono naruszenie prawa obywateli do informacji. Z kolei niewystarczające w wielu aspektach są regulacje ustawy o ochronie danych osobowych, która została uchwalona dla ochrony obywateli, jednak na tyle niejasno definiuje dane, które podlegają ochronie, że środki masowego komunikowania swobodnie operują danymi umożliwiającymi bezbłędną identyfikację danej osoby, nie narażając się przy tym na konsekwencje prawne.

Po trzecie, w ostatnich latach wśród kwestii bezpieczeństwa informacyjnego najwięcej uwagi poświęcono kwestiom bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, ujmowanego głównie z perspektywy zabezpieczenia informacji wagi państwowej czy związanej z obronnością kraju.

Po czwarte, na zadowalającym poziomie jest bezpieczeństwo medialne kraju. Istnienie mediów publicznych, pomyślna cyfryzacja telewizji naziemnej, ograniczony dostęp kapitału zagranicznego do udziału w rynku radia i telewizji są wyrazem właściwej troski o zabezpieczenie niezależności informacyjnej od podmiotów zewnętrznych. Jednak troska ta przejawiana jest wyłącznie na poziomie centralnym, bowiem na poziomie lokalnym istnienie mediów finansowanych z budżetów samorządów wzbudza nie tylko liczne kontrowersje, ale nawet próby ograniczenia z uwagi na rzekome dobro niezależnych wydawców. Obawy budzi również duży udział kapitału zagranicznego w mediach drukowanych i internetowych oraz znaczny udział informacji z zagranicznych agencji informacyjnych w strukturze wiadomości we wszystkich mediach, zagrażający niezależności informacyjnej państwa.

Po piąte, cyfryzacja w Polsce postępuje w zadowalającym tempie. Zgodnie z danymi z końca 2013 roku, prawie 72% gospodarstw domowych w naszym kraju ma dostęp do Internetu<sup>44</sup>. Polacy dosyć chętnie korzystają z jego praktycznych możliwości. Pod koniec 2013 roku 12,4 mln osób w Polsce korzystało z bankowości elektronicznej<sup>45</sup>, 45% społeczeństwa dekladowało dokonywanie zakupów przez Internet<sup>46</sup>. Wciąż niechętnie korzysta się natomiast z elektronicznych usług publicznych – mimo wprowadzenia w 2011 roku elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, w 2014 roku ma ona niewiele ponad 293 tys. zarejestrowanych zaufanych profili<sup>47</sup>. Oznacza to, że zdecydowana większość obywateli albo nie ma świadomości istnienia tej

<sup>44</sup> GUS: *Blisko 72% gospodarstw domowych w Polsce ma dostęp do Internetu*. Polska Szerokopasmowa, [www.polskaszerokopasmowa.pl/aktualnosci/gus-blisko-72-proc-gospodarstw-domowych-w-polsce-ma-dostep-do-internetu.html](http://www.polskaszerokopasmowa.pl/aktualnosci/gus-blisko-72-proc-gospodarstw-domowych-w-polsce-ma-dostep-do-internetu.html). Dostęp: 26.08.2014.

<sup>45</sup> W. BOCZOŃ: *Raport PRNEWS.pl: Rynek bankowości internetowej – IV kw. 2013*, [www.prnews.pl/raporty/raport-prnewspl-rynek-bankowosci-internetowej-iv-kw-2013-3089193.html](http://www.prnews.pl/raporty/raport-prnewspl-rynek-bankowosci-internetowej-iv-kw-2013-3089193.html). Dostęp: 26.08.2014.

<sup>46</sup> Raport CBOS *Internauci 2013*, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_075\\_13.PDF/](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_075_13.PDF/). Dostęp: 26.08.2014.

<sup>47</sup> Stan z dnia 26 sierpnia 2014, [www.epuap.gov.pl](http://www.epuap.gov.pl).

platformy, albo nie ma zaufania do tej drogi załatwiania spraw urzędowych, co jest mało prawdopodobne, zważywszy choćby na ilość użytkowników bankowości elektronicznej. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji ma więc wciąż do odegrania istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa informacyjnego państwa.

Po szóste wreszcie, mimo coraz szerszej dostępności środków masowego komunikowania, w tym tych opartych na najnowszych technologiach, Polacy nie są przygotowani do świadomego i aktywnego korzystania z różnorodnych źródeł informacji. Zaniedbania w zakresie edukacji medialnej, której brakuje na wszystkich etapach kształcenia, sprawiają, że ludzie w każdym wieku są słabo przygotowani do odbioru różnorodnych treści, ich weryfikacji, selekcji i krytycznej interpretacji. Brak kompetencji komunikacyjnych jest w Polsce podstawowym ograniczeniem na drodze do społeczeństwa obywatelskiego, a ich systematyczne podnoszenie wśród różnych grup wiekowych powinno stać się jednym z priorytetów polityki bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Oczywiście, wykonano już dużą pracę w zakresie informatyzacji wśród ludzi w starszym wieku, jednak sam dostęp do sieci i umiejętność obsługi komputera nie wystarczą, czego dowodem może być brak kompetencji komunikacyjnych wśród najmłodszych, obeznanych przecież z technologią, obywateli naszego kraju.

## Podsumowanie

Zagadnienia bezpieczeństwa informacyjnego państwa zawsze będą rodziły kontrowersje związane z koniecznością uzgodnienia interesu publicznego z interesem prywatnym poszczególnych obywateli. Granica między prawem do informacji, która ma coraz większą wartość z perspektywy jednostki, a jego ograniczeniem wynikającym z bezpieczeństwa państwa i jego organów, jest granicą płynną, czego dowiodły chociażby różne oceny opublikowania przez tygodnik „Wprost” stenogramów z podsłuchanych rozmów polityków w 2014 roku. Jest to, oczywiście, problem nie tylko naszego kraju, bowiem podobnie kontrowersyjne były reakcje na publikacje Wikileaks w roku 2010. Społeczeństwo domaga się wszelkich informacji, natomiast organy państwowe, nie bez słuszności, wielu z nich strzegą, uznając ich tajność za niezbędną dla swojej obronności. W dobie mediatyzacji życia publicznego margines informacji, których tajność jest społecznie akceptowalna, jest coraz mniejszy.

Ataki informacyjne skierowane przeciwko organom władzy państwowej skłaniają administrację wielu krajów do przyjęcia strategii bezpieczeństwa informacyjnego. Najczęściej ogranicza się ona do kwestii związanych z obronnością i zabezpieczeniem tzw. wrażliwych danych przed dostępem niepowołanych osób. Tymczasem dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa informacyjnego kraju konieczne wydaje się takie sformułowanie doktryny bezpieczeństwa informacyjnego, która kładłaby nacisk również na zabezpieczenie swobodnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zachowując równowagę pomiędzy prawem obywateli do informacji a priorytetami obronności kraju.

Miron Lakomy

## Dylematy polityki cyberbezpieczeństwa Polski

### Wstęp

Rewolucja informatyczna, która rozpoczęła się na dobre w drugiej połowie XX wieku, bez wątpienia odcisnęła piętno na międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Polegając głównie na proliferacji technologii informacyjnych i komunikacyjnych, wiązała się ona oczywiście z ogromnymi korzyściami w wymiarze gospodarczym, społecznym, naukowym czy wojskowym. Równolegle jednak, rosnące uzależnienie od ich niezawodności, zarówno na poziomie jednostkowym, jak i państwowym, doprowadziło w konsekwencji do szeregu szkodliwych zjawisk. Stosunkowo szybko okazało się bowiem, że ICT<sup>1</sup> mogą być wykorzystane w nieprzewidziany wcześniej sposób, do działań z natury niezgodnych z prawem<sup>2</sup>.

Poszczególne kraje początkowo podchodziły do tych problemów w zróżnicowany sposób. Jedne przez dekady w zasadzie nie dostrzegały tych wyzwań. Inne, takie jak Stany Zjednoczone, Rosja czy Chiny, stosunkowo szybko zwróciły uwagę na konsekwencje cyberzagrożeń<sup>3</sup>. Sytuacja ta zmieniła się dopiero na początku XXI wieku, kiedy zdecydowana większość państw zaczęła interesować się tematyką bezpieczeństwa teleinformatycznego. Wynikało to z rosnącej świadomości, iż ataki komputerowe mogą generować nie tylko rosnące straty finansowe, lecz także mieć doniosłe implikacje polityczne oraz wojskowe. Dobitnie ten stan rzeczy unaocznili doświadczenia Estonii z 2007 roku lub Iranu z lat 2009-2010. Symbolizowany przez nie lawinowy wzrost cyberzagrożeń na początku XXI wieku uświadomił elitom politycznym potrzebę wykształcenia dojrzałej polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego, zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym. Opracowanie spójnych i skutecznych strategii w tej dziedzinie okazało się jednak nad wyraz problematyczne, na co zwrócił uwagę m.in. Wojciech Gizicki<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ang. *Information and Communication technologies*.

<sup>2</sup> W tym kontekście w literaturze specjalistycznej pisze się o takich zagrożeniach, jak cyberprzestępczość, haking, hakytywizm, cyberterroryzm, cyberspiegostwo czy cyberwojna. Zob. M. LAKOMY: *Zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw – przyczynek do typologii*. „E-Politikon” 2013, nr 6.

<sup>3</sup> C. BILLO, W. CHANG: *Cyber Warfare. An Analysis of the Means and Motivations of Selected Nation States*. Hanover 2004, s. 1-4.

<sup>4</sup> Trafnie bowiem uznał, iż „przeciwdziałanie cyberterroryzmowi nie jest współcześnie łatwym zadaniem. Zagrożenie to ma oczywisty niesymetryczny charakter, stąd jak zawsze w takim wypadku konieczne staje się działanie systemowe, obejmujące szereg różnych, choć komplementarnych aspektów”. W. GIZICKI: *Państwo wobec cyberterroryzmu*. W: *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*. Red. A. PODRAZA, P. POTAKOWSKI, K. WIAK. Warszawa 2013, s. 49.

Wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego w pierwszej dekadzie XXI wieku stał się zarazem naturalnym problemem dla Polski. Co prawda niektórzy rodzimi eksperci stosunkowo wcześniej dostrzegali wagę wyzwań pojawiających się w cyberprzestrzeni<sup>5</sup>, jednak nie przekładało się to z reguły na świadomość decydentów oraz elit politycznych. Zaczęło się to zmieniać dopiero w 2007 roku, pod wpływem wspomnianych już doświadczeń Estonii, dotkniętej masowymi cyberatakami przeprowadzonymi prawdopodobnie przez rosyjskich hakytywistów<sup>6</sup>. Współcześnie, mając na uwadze globalnie coraz większą skalę przestępczości komputerowej, aktów cyberterroryzmu, cyberszpiegostwa, a nawet cyberwojny, kwestia zagrożeń teleinformatycznych awansowała do rangi kluczowych zagadnień, na których koncentruje się polityka bezpieczeństwa narodowego RP. Staje się więc ona naturalnym przedmiotem zaawansowanych prac koncepcyjnych, badawczych, prawnych czy organizacyjnych, prowadzonych przez organy administracji rządowej, służby specjalne, służby mundurowe oraz środowisko naukowe. Mimo znacznych osiągnięć w tej dziedzinie, nadal nie wiadomo jednak, w jakim kierunku powinna ewoluować polityka cyberbezpieczeństwa Polski w najbliższych latach oraz jaki powinien być docelowy charakter rodzimych rozwiązań w tej materii. Nadmiernie skupiając się na codziennych wyzwaniach, z reguły nie poświęca się bowiem należytej uwagi problemom, z którymi polskie władze oraz służby będą musiały zmierzyć się w przyszłości.

W tym kontekście wydaje się, iż warto podjąć próbę omówienia najważniejszych dylematów, które będzie musiała rozstrzygnąć polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego RP w drugiej dekadzie XXI wieku.

## **Ewolucja polityki i doktryny cyberbezpieczeństwa Polski**

Analizę tych zagadnień warto rozpocząć od krótkiej charakterystyki ewolucji doktryny cyberbezpieczeństwa Polski. Pierwsze kroki w tym kierunku postawiono stosunkowo wcześniej, już na początku XXI wieku. W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2003 roku znalazły się bowiem stwierdzenia dotyczące zwalczania „zagrożeń dla rządowych systemów i sieci teleinformatycznych”<sup>7</sup>. Niestety, zapisy tego dokumentu były sformułowane bardzo ogólnikowo, co dowodziło niewielkiego zainteresowania tą problematyką. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać dopiero kilka lat później. Sygnałem tych tendencji stała się kolejna *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* z 2007 roku, gdzie w podrozdziale pod tytułem „Bezpieczeństwo informacyjne i telekomunikacyjne”, co prawda omówiono wyzwania dla systemów telekomunikacyjnego czy bankowego, jednak nie wymieniono najważniejszych

<sup>5</sup> Zob. np. A. BÓGDAŁ-BRZEZIŃSKA, M.F. GAWRYCKI: *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*. Warszawa 2003; *Spółczesność informacyjna – wizja czy rzeczywistość?* Red. L.H. HABER. Kraków 2003.

<sup>6</sup> Zob. S.J. SHACKELFORD: *From Nuclear War to Net War: Analogizing Cyber Attacks in International Law*. "Berkeley Journal of International Law" 2009, nr 1(27), s. 193-209.

<sup>7</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, 22.07.2003.

zjawisk posiadających kontekst polityczny lub wojskowy (np. cyberterroryzm, cyberwojna)<sup>8</sup>.

Na tym tle do otwarcia nowego etapu prac nad polityką cyberbezpieczeństwa RP doszło dopiero na przełomie lat 2007-2008, jak wspomniano, na tle wydarzeń w Estonii oraz w Gruzji<sup>9</sup>. Wydaje się, iż w pewnym stopniu mogły się do tego przyczynić również ówczesne ataki komputerowe przeciwko stronom internetowym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>10</sup>. Warto zaznaczyć, że Polska nie była wówczas wyjątkiem, ponieważ podobnie w tym okresie zareagowała większość państw i organizacji międzynarodowych. Zarówno Sojusz Północnoatlantycki, jak i Unia Europejska właśnie wtedy zainicjowały bardziej spójne działania zmierzające do opracowania strategii zwalczania cyberzagrożeń<sup>11</sup>. Pierwszym sygnałem zmiany podejścia władz w Warszawie do wyzwań dla bezpieczeństwa teleinformatycznego była decyzja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która we wrześniu 2008 roku podjęła się sprawdzenia stanu zabezpieczeń wielu rządowych witryn internetowych, ujawniając szereg nieprawidłowości<sup>12</sup>. W tym samym okresie Ministerstwo Obrony Narodowej wydało dokument pod tytułem: *Wizja Sił Zbrojnych RP 2030*. Znalazły się w nim niezwykle interesujące wątki dotyczące cyberbezpieczeństwa Polski, wykraczające daleko poza zapisy *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*. Przede wszystkim, zauważono tam, iż rosnący poziom uzależnienia od systemów teleinformatycznych doprowadzi w konsekwencji do wzrostu zagrożenia aktami cyberterroryzmu, polegającymi na niszczeniu zasobów informacyjnych systemu obronnego państwa. Po drugie, zaakcentowano rosnące znaczenie ataków cybernetycznych jako nowych sposobów oddziaływania na przeciwnika. Po trzecie, dokonano rozróżnienia między dwoma nieograniczonymi, niemierzalnymi i ageograficznymi sferami: wirtualną przestrzenią cybernetyczną oraz sferą informacyjną. Po czwarte stwierdzono, iż „szerokie spektrum możliwości cyberprzestrzeni w zakresie wsparcia działań bojowych wojsk, rozpoznania, dowodzenia i łączności, transmisji danych, a także kierowania systemami uzbrojenia oraz prowadzenia walki psychologicznej spowoduje, że stanie się ona istotną sferą przyszłej walki. Jej zdominowanie traktowane będzie jako decydujące dla osiągnięcia przewagi informacyjnej”<sup>13</sup>. Po piąte wreszcie,

<sup>8</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007, s. 20-21.

<sup>9</sup> Zob. E. LICHOCKI: *Bezpieczeństwo teleinformatyczne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w dobie zagrożeń cybernetycznych*. Centrum Symulacji i Komputerowych Gier Wojennych, Warszawa 2009.

<sup>10</sup> *W konsultacjach: Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP*. Vagla.pl, www.prawo.vagla.pl/node/8211. Dostęp: 11.06.2014.

<sup>11</sup> Zob. M. LAKOMY: *Polityka cyberbezpieczeństwa Sojuszu Północnoatlantyckiego*. „Przegląd Zachodni” 2013, nr 4.

<sup>12</sup> S. CZUBKOWSKA: *Rządowe komputery pod lupą ABW*. Dziennik.pl, www.wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/80045,rzadowe-komputery-pod-lupa-abw.html. Dostęp: 09.06.2014.

<sup>13</sup> *Wizja Sił Zbrojnych RP 2030*. Departament Transformacji Ministerstwa Obrony Narodowej, maj 2008, s. 10-14.



zapowiedziano utworzenie samodzielnych Wojsk Informacyjnych, które „będą (...) integrowały siły i środki rozpoznania i walki elektronicznej, działań psychologicznych oraz działań w środowisku cybernetycznym. Będą przeznaczone do prowadzenia ofensywnych i defensywnych działań realizowanych w celu uzyskania przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem i osiągnięcia oczekiwanego militarnego (politycznego) rezultatu końcowego prowadzonych działań”<sup>14</sup>. Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do wspomnianych SBN z 2003 i 2007 roku, ten dokument w sposób kompleksowy i przemyślany ujął nie tylko możliwe zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego RP, ale także nakreślił bardzo ciekawą wizję na przyszłość. Co prawda pominięto tam wiele kwestii związanych m.in. ze zjawiskiem cyberszpiegostwa, lecz na uwagę zasługuje zaakcentowanie rosnącego potencjału cyberataków do osiągania określonych celów politycznych i wojskowych na arenie międzynarodowej.

Na tej kanwie, we wrześniu 2008 roku, rozpoczęto prace nad pierwszą strategią cyberbezpieczeństwa Polski zatytułowaną: *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2008-2011*. Jej pierwsza wersja, przygotowana przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, już w listopadzie trafiła do konsultacji międzyresortowych<sup>15</sup>. W projekcie tym skupiono się przede wszystkim na zjawisku cyberterroryzmu jako zagrożeniu dla bezpieczeństwa narodowego, definiując je jako: „terrorizm wymierzony przeciwko newralgicznym dla państwa systemom, sieciom i usługom teleinformatycznym”<sup>16</sup>. Zaproponowano także następujące, bardzo szerokie rozumienie cyberprzestrzeni: „przestrzeń komunikacyjna tworzona przez systemy powiązań internetowych”<sup>17</sup>. Na tej podstawie określono szereg celów Programu. Za główny priorytet uznano wzrost poziomu bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa. Do celów szczegółowych zaliczono natomiast m.in. podniesienie poziomu ochrony infrastruktury krytycznej, obniżenie skuteczności aktów cyberterroryzmu, stworzenie systemu koordynacji i wymiany informacji między podmiotami sektora publicznego i prywatnego oraz podnoszenie świadomości użytkowników ICT<sup>18</sup>. Niestety, ta pierwsza próba opracowania kompleksowej strategii zwalczania cyberzagrożeń posiadała wiele dyskwalifikujących ją wad. Zwrócił na to uwagę m.in. Krzysztof Liderman, który wytknął pojawiającym się w Programie definicjom brak spójności. Jego zdaniem np. kategoria cyberprzestrzeni RP nie mogła być podstawą „sensownych działań technicznych”<sup>19</sup>.

W czerwcu 2010 roku przygotowano kolejny projekt Programu, tym razem na lata 2011-2016 (*Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej*

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>15</sup> W konsultacjach: *Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP*. Vagla.pl, www.prawo.vagla.pl/node/8211. Dostęp: 11.06.2014.

<sup>16</sup> *Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2008-2011*. wersja 1.0, październik 2008, s. 3.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>19</sup> K. LIDERMAN: *Bezpieczeństwo informacyjne*. Warszawa 2012, s. 64.

*Polskiej na lata 2011-2016*). W wersji 1.1 został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Warto zauważyć, iż merytorycznie znacznie różnił się on od swojego poprzednika. Już we wprowadzeniu autorzy (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) zrezygnowali z szerokich odniesień do zjawiska terroryzmu i cyberterroryzmu, skupiając się na omówieniu rosnącego znaczenia cyberprzestrzeni dla bezpieczeństwa narodowego RP. Stwierdzono tam bowiem, że „ochrona cyberprzestrzeni stała się jednym z podstawowych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa każdego państwa. W czasie, gdy panuje swoboda przepływu osób, towarów, informacji i kapitału – bezpieczeństwo demokratycznego państwa zależy od wypracowania mechanizmów pozwalających skutecznie zapobiegać i zwalczać zagrożenia dla bezpieczeństwa cyberprzestrzeni”<sup>20</sup>. Zaznaczono przy tym, iż projekt ten nie dotyczył sieci niejawnych, które posiadały własne regulacje i mechanizmy ochronne. Na tej podstawie sprecyzowano szereg definicji takich podstawowych pojęć, jak cyberprzestrzeń („cyfrowa przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy i sieci teleinformatyczne wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”), cyberprzestrzeń RP („cyberprzestrzeń w obrębie terytorium państwa polskiego i w lokalizacjach poza terytorium, gdzie funkcjonują przedstawiciele RP”), cyberatak („celowe zakłócenie prawidłowego funkcjonowania cyberprzestrzeni, bez konieczności angażowania personelu lub innych użytkowników”) czy ochrona cyberprzestrzeni („zespół przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, technicznych, fizycznych i edukacyjnych mający na celu niezakłócone funkcjonowanie i bezpieczeństwo cyberprzestrzeni”)<sup>21</sup>. Zmieniono także cel strategiczny Programu, za który uznano zapewnienie „ciągłego bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Państwa”<sup>22</sup>. Do celów szczegółowych zaliczono natomiast: podniesienie poziomu bezpieczeństwa infrastruktury teleinformatycznej, minimalizację skutków cyberataków, zdefiniowanie kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za cyberbezpieczeństwo czy stworzenie systemu zarządzania bezpieczeństwem cyberprzestrzeni<sup>23</sup>. W świetle zawartych w Programie bardzo potrzebnych rozwiązań (np. powołania Międzyresortowego Zespołu Koordynującego ds. Ochrony Cyberprzestrzeni RP czy współpracy z producentami urządzeń i systemów teleinformatycznych), można go było oceniać z dwóch perspektyw. Z jednej strony, niestety, milczeniem pominięto w nim szereg typów cyberzagrożeń. Co prawda podkreślono tam wielokrotnie wyzwania wiążące się z takimi zjawiskami jak przestępczość komputerowa czy cyberterroryzm, lecz nie wspomniano np. o aktywności wywiadowczej *online* czy cyberwojnie. Było to o tyle niezrozumiałe, iż oba już wówczas stanowiły ewidentne wyzwanie z perspektywy bezpieczeństwa narodowego. Z drugiej jednak strony, RPOC RP został znacznie zaktualizowany i poprawiony

<sup>20</sup> *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016*. Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSWiA, wersja 1.1, Warszawa, czerwiec 2010.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 7.

w stosunku do poprzedniej wersji z lat 2008-2011, dzięki czemu zawierał on zestaw najpotrzebniejszych rozwiązań na tym obszarze.

Niestety *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016* nie został ostatecznie przyjęty przez rząd. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż kompetencje w tej dziedzinie przejęło utworzone w listopadzie 2011 roku Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji<sup>24</sup>. Było to o tyle niekorzystne, że istniała paląca potrzeba przyjęcia tego typu strategii, która stanowiłaby fundament spójnych przedsięwzięć administracji publicznej w zakresie cyberbezpieczeństwa. W związku z tym prace nad dokumentem rozpoczęto od nowa, choć bazowano w dużej mierze na rozwiązaniach zawartych już we wcześniejszych wersjach RPOC RP. Były one prowadzone przez MAiC przy współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W ich rezultacie 25 czerwca 2013 roku, rząd Donalda Tuska przyjął *Politykę Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, która w wielu miejscach właściwie powieliła rozwiązania wcześniejszych Programów. Zmieniono w niej jednak definicję cyberprzestrzeni, w ślad za nowelizacją ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęto jej następujące rozumienie: „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.) wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”<sup>25</sup>. Zmodyfikowano nieco również cel strategiczny, którym stało się „osiągnięcie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Państwa”<sup>26</sup>. Ponadto w ciekawy sposób ujęto uwarunkowania cyberbezpieczeństwa Polski, zwracając uwagę na rosnącą skalę zagrożeń, wynikającą m.in. z coraz większego uzależnienia od technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. Na tej podstawie wyróżniono szereg działań, które rząd powinien podjąć, aby zapewnić cyberprzestrzeni RP odpowiedni poziom bezpieczeństwa. Wymieniono tu: szacowanie ryzyka, ochronę portali administracji rządowej, przygotowanie założeń działań legislacyjnych, przygotowanie założeń proceduralno-organizacyjnych (np. w zakresie zarządzania bezpieczeństwem cyberprzestrzeni RP), kształcenie, szkolenia i podnoszenie świadomości użytkowników, a także przygotowanie założeń działań *stricte* technicznych. W praktyce miały się one przejawiać takimi przedsięwzięciami jak: opracowanie przez Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL katalogów cyberzagrożeń, powołanie w ramach jednostek organizacyjnych administracji rządowej pełnomocników ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, uwzględnienie zagadnień związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym w Krajowych Ramach Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego, organizowanie testów poziomu zabezpieczeń,

<sup>24</sup> W. WYBRANOWSKI: *Cyberochrona Polski padła*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/arttykul/797348.html?print=tak&p=0](http://www.rp.pl/arttykul/797348.html?print=tak&p=0). Dostęp: 11.06.2014.

<sup>25</sup> *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 25.06.2013, s. 5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 6.

prorowadzenie kampanii społecznych czy programów badawczych w tej dziedzinie. Za najważniejszą decyzję zawartą w POGRP należy jednak uznać powołanie trójpoziomowego Krajowego Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe w Cyberprzestrzeni RP. Poziom I, koordynacyjny, obejmuje ministra właściwego ds. informatyzacji. Poziom II dotyczy praktycznego reagowania na incydenty komputerowe i uwzględnia zarówno sieci cywilne (Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL), jak i wojskowe (Resortowe Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Sieci i Usług Teleinformatycznych). Wreszcie III składa się z administratorów odpowiadających za poszczególne systemy teleinformatyczne. Wśród innych przedsięwzięć przewidzianych przez POGRP należy wymienić jeszcze: wdrożenie mechanizmów wymiany informacji, współpracę z przedsiębiorcami oraz z instytucjami międzynarodowymi<sup>27</sup>. Podobnie jak wcześniejsze, dokument ten można było oceniać z dwóch perspektyw. Z jednej strony POGRP stała się od dawna wyczekiwany fundamentem doktrynalnym, na którym mogła się rozwijać polityka cyberbezpieczeństwa Polski, wprowadzając najbardziej potrzebne rozwiązania, zarówno w wymiarze koncepcyjnym, jak i proceduralno-organizacyjnym. Z drugiej jednak strony – pewne wątpliwości budziły dwie kwestie. Po pierwsze, zachowano optykę zagrożeń teleinformatycznych z poprzednich *Rządowych Programów Ochrony Cyberprzestrzeni RP*. Oznaczało to pominięcie wielu ich typów oraz przyjęcie nadmiernie uproszczonej definicji cyberterroryzmu<sup>28</sup>. Po drugie, negatywnie należy ocenić brak jednoznacznej decyzji o przyznaniu dodatkowych nakładów finansowych na poprawę stanu cyberbezpieczeństwa państwa. Co prawda przewidziano uwzględnienie wydatków na bezpieczeństwo teleinformatyczne w budżecie, jednak nie pojawiła się obietnica ich podniesienia<sup>29</sup>. Bez względu na te zarzuty, dopiero POGRP stała się kamieniem węgielnym polskiej polityki cyberbezpieczeństwa, wyznaczając najważniejsze priorytety, kierunki działań oraz rozwiązania w tej materii.

Na początku drugiej dekady XXI wieku przygotowano również szereg innych regulacji prawnych oraz dokumentów dotyczących tej sfery, co świadczyło o stopniowym dojrzewaniu doktryny bezpieczeństwa teleinformatycznego RP. Przede wszystkim, w 2011 roku dokonano długo oczekiwanej nowelizacji ustawy o stanie wojennym, gdzie m.in. wprowadzono do polskiego systemu prawnego definicję cyberprzestrzeni<sup>30</sup>. Po drugie, w marcu 2013 roku przyjęto *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*,

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 5-20.

<sup>28</sup> Należy bowiem podkreślić, że coraz częściej do zjawiska cyberterroryzmu zalicza się, obok cyberataków, także inne aspekty, takie jak wykorzystanie Internetu do działalności propagandowej, szkoleń, planowania zamachów terrorystycznych czy finansowania radykalnych organizacji. Na taki charakter tego zjawiska wskazuje od dawna m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych. Zob. *The Use of Internet for Terrorist Purposes*. United Nations Office on Drugs and Crime, New York 2012, s. 3-12.

<sup>29</sup> *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni...*, s. 21.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z 2003 r. Nr 228, poz. 2261, z 2004 r. Nr 107, poz. 1135, z 2011 r. Nr 222, poz. 1323.

w którym podkreślono wagę zagrożeń związanych z możliwością przeprowadzenia ataków komputerowych przeciwko elementom IK<sup>31</sup>. Po trzecie wreszcie, wartościowe zapisy w tej dziedzinie zawarto w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP*<sup>32</sup> oraz opublikowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego materiałach ze *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*<sup>33</sup>.

Omówione wyżej opóźnienia w pracach nad strategią cyberbezpieczeństwa nie oznaczały bynajmniej, iż w Polsce nie wykształcił się system reagowania na incydenty komputerowe. Oczywiście główną rolę pełni w nim rząd, który za pomocą właściwych ministerstw (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony Narodowej) oraz służb (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego) stara się przeciwdziałać zagrożeniom pojawiającym się w cyberprzestrzeni. Ministerstwa odgrywają zasadniczą rolę, jeśli chodzi o wypracowywanie odpowiednich rozwiązań koncepcyjnych, legislacyjnych czy politycznych. Tymczasem odpowiedzialność za praktyczne reagowanie na incydenty ciąży na wspomnianych służbach i strukturach, mających charakter zarówno cywilny, jak i wojskowy. Jeśli chodzi o sieci wojskowe, to należy podkreślić, iż system ich ochrony ma charakter niejawnny, przez co jego ocena jest niezwykle trudna. Z dostępnych informacji wynika, że pewną rolę odgrywa tu kilka instytucji. Po pierwsze, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, która m.in. udziela akredytacji bezpieczeństwa teleinformatycznego. Po drugie, Służba Wywiadu Wojskowego, która prowadzi wywiad elektroniczny na rzecz Wojska Polskiego. Po trzecie, struktury wchodzące w skład Ministerstwa Obrony Narodowej. W 2008 roku powołano bowiem System Reagowania na Incydenty Komputerowe w Resorcie Obrony Narodowej. W jego ramach działają: Resortowe Centrum Zarządzania Sieciami i Usługami Teleinformatycznymi oraz Resortowe Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Sieci i Usług Teleinformatycznych. Oprócz nich można wymienić także: Centrum Koordynacyjne Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe Departamentu Informatyki i Telekomunikacji MON, Departament Ochrony Informacji Niejawnych, Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej oraz Zarząd Planowania Systemów Dowodzenia i Łączności (P6)<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 26.03.2013.

<sup>32</sup> Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 12, 116-117, 172, 205.

<sup>33</sup> *Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. „Bezpieczeństwo narodowe”, 2012, nr 3-4, s. 42, 44, 45, 48; *Bezpieczeństwo pozamilitarne Polski w świetle rezultatów SPBN*. „Bezpieczeństwo narodowe”, 2012, nr 3-4, s. 64-69, 73-75.

<sup>34</sup> *Bezpieczeństwo teleinformatyczne*. Służba Kontrwywiadu Wojskowego, [www.sk.w.gov.pl/ZBIN/bezp\\_it.htm?lev1=2&lev2=1](http://www.sk.w.gov.pl/ZBIN/bezp_it.htm?lev1=2&lev2=1). Dostęp: 11.06.2014; *Zadania*. Służba Wywiadu Wojskowego, [www.sww.gov.pl/pl/11.html](http://www.sww.gov.pl/pl/11.html). Dostęp: 11.06.2014; R. HOFFMAN: *Prezentacja: Doświadczenia z zakresu ochrony cyberprzestrzeni Ministerstwa Obrony Narodowej*. Centrum Koordynacyjne Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe Departamentu

Jeśli chodzi o ochronę sieci cywilnych, to zasadniczą rolę odgrywają tu dwie struktury. Z jednej strony sieci administracji publicznej zabezpiecza Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w ramach której funkcjonuje, utworzony 1 lutego 2008 roku, Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL. Do zadań Zespołu zalicza się „zapewnianie i rozwijanie zdolności jednostek organizacyjnych administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do ochrony przed cyberzagrożeniami”<sup>35</sup>. Ponadto „realizuje on jednocześnie zadania głównego narodowego zespołu odpowiadającego za koordynację procesu obsługi incydentów komputerowych w obszarze CRP”<sup>36</sup>. Z drugiej, CERT.GOV.PL utrzymuje ścisłe kontakty z drugą strukturą odpowiedzialną za ochronę polskich sieci cywilnych: funkcjonującym od 1996 roku CERT Polska, który działa w ramach Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej. Do jego kompetencji należy m.in. rejestrowanie i obsługa zdarzeń naruszających bezpieczeństwo sieci, reagowanie na bezpośrednie zagrożenia dla użytkowników, udział w krajowych i międzynarodowych projektach związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym oraz działania informacyjno-edukacyjne. Warto dodać, że CERT Polska utrzymuje ożywione kontakty międzynarodowe. Przykładowo, od 2000 roku należy do TERENA TF-CSIRT (TERENA – *Trans-European Research and Education Networking Association*), a od 2010 roku do *Anti-Phishing Working Group*<sup>37</sup>.

Analizując ewolucję polityki cyberbezpieczeństwa Polski na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, można dostrzec pewien dysonans pomiędzy powolnymi i zbiurokratyzowanymi pracami nad narodową strategią zwalczania zagrożeń teleinformatycznych (kolejne projekty RPOC, POGRP) a wykształceniem praktycznych mechanizmów działania w tej dziedzinie. Z jednej strony mogło to budzić pewne wątpliwości, bowiem tworzenie określonych rozwiązań nie wynikało z ogólnie ustalonych priorytetów politycznych na poziomie rządowym, lecz bardziej potrzeby natychmiastowego reagowania na rosnącą skalę problemów pojawiających się w cyberprzestrzeni. Z drugiej jednak strony system reagowania na incydenty komputerowe, zarówno w sieciach wojskowych, jak i cywilnych, okazał się stosunkowo skuteczny. Co prawda doszło w ostatnich latach do kilku poważniejszych incydentów, jednak żaden z nich nie zagroził dotychczas bezpieczeństwu narodowemu RP<sup>38</sup>.

---

Informatyki i Telekomunikacji MON, [www.automatyzacja.itwl.pl/files/Referat\\_P22\\_.ppsx](http://www.automatyzacja.itwl.pl/files/Referat_P22_.ppsx). Dostęp: 11.06.2014.

<sup>35</sup> O nas. CERT.GOV.PL, [www.cert.gov.pl/portal/cer/27/15/O\\_nas.html](http://www.cert.gov.pl/portal/cer/27/15/O_nas.html). Dostęp: 12.06.2014.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> O nas. CERT Polska, [www.cert.pl/o-nas](http://www.cert.pl/o-nas). Dostęp: 12.06.2014.

<sup>38</sup> Można tu wymienić m.in.: atak na portal Dowództwa Operacyjnego Wojska Polskiego w marcu 2007 roku, serię incydentów związanych z protestami hakywistów wobec podpisania przez polski rząd umowy ACTA w styczniu 2012 roku czy włamanie do systemu teleinformatycznego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w marcu 2013 r. Za: *Stanęły serwery naszej armii*. Dziennik.pl, [www.wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/135711,stanely-serwery-naszej-armii.html](http://www.wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/135711,stanely-serwery-naszej-armii.html). Dostęp: 12.06.2014; A. TALAGA: *Nie ulegajmy cyberszantażowi*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artykul/796151.html](http://www.rp.pl/artykul/796151.html). Dostęp: 12.06.2014; *Włamanie do sieci kancelarii premiera? Atakujący miał uzyskać dostęp do poczty pracowników KPRM*. Niebezpiecznik.pl,

O znacznym potencjale, jakim dysponują polskie służby i instytucje odpowiedzialne za ochronę cyberprzestrzeni RP, świadczy również kilka innych faktów. Przede wszystkim warto zaznaczyć, iż eksperci z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (zespół CERT.GOV.PL), wraz z Laboratorium Elektronicznych Nośników Informacji, wielokrotnie odnotowywali sukcesy w międzynarodowych warsztatach, organizowanych przez Departament Obrony USA - *International Cyber Defence Workshop*. ABW zajęło pierwsze miejsce w edycjach, które miały miejsce w czerwcu<sup>39</sup> oraz w listopadzie 2009 roku. Wówczas polscy eksperci pokonali m.in. reprezentacje NATO, Francji, USA, Niemiec oraz Australii<sup>40</sup>. Ponadto zwycięstwo odnotowano w czerwcu 2010 roku, kiedy specjaliści ABW i LENI pokonali 19 zespołów z całego świata<sup>41</sup>. Należy również wspomnieć o sukcesie, który odnieśli eksperci komputerowi pracujący w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CERT.GOV.PL), Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Ministerstwie Obrony Narodowej (MIL-CERT), Wojskowej Akademii Technicznej oraz CERT Polska podczas ćwiczeń zorganizowanych przez Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO w Tallinie (*Locked Shields 2014*). Polski zespół pokonał wówczas 11 innych drużyn, w tym reprezentantów NATO, Estonii, Turcji, Francji, Czech i Holandii<sup>42</sup>. Wreszcie warto zaznaczyć, iż MIL-CERT, czyli Resortowe Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Sieci i Usług Teleinformatycznych, zasłynęło skutecznością w przeciwdziałaniu poważnym cyberatakami przeciwko sieciom wojskowym. Świadczył o tym najlepiej *casus* hakera Alladyn2, który na początku marca 2013 roku podjął próbę włamania do sieci Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony Narodowej. Jakkolwiek odniósł duży sukces w przypadku MSZ, to MON, jak sam przyznał, szybko zapobiegł zagrożeniu<sup>43</sup>. Wszystkie te przykłady świadczą więc jednoznacznie, iż pod kątem posiadanej wiedzy i umiejętności, specjaliści pracujący w polskich służbach i instytucjach zajmujących się bezpieczeństwem teleinformatycznym, należą do światowej czołówki.

[www.niebezpiecznik.pl/post/wlamanie-do-sieci-kancelarii-premiera-atakujacy-mial-uzyskac-dostep-do-poczty-pracownikow-kprm/](http://www.niebezpiecznik.pl/post/wlamanie-do-sieci-kancelarii-premiera-atakujacy-mial-uzyskac-dostep-do-poczty-pracownikow-kprm/). Dostęp: 12.06.2014.

<sup>39</sup> K. KONIECPOLSKA-WRÓBLEWSKA: *Komunikat ABW*. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 23.06.2009, [www.abw.gov.pl/pl/aktualnosci/264,FunkcjonariuszeAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoZajeliPierwszeMiejsceWza.html](http://www.abw.gov.pl/pl/aktualnosci/264,FunkcjonariuszeAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoZajeliPierwszeMiejsceWza.html). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>40</sup> K. KONIECPOLSKA-WRÓBLEWSKA: *ABW liderem International Cyber Defence Workshop*. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, [www.abw.gov.pl/pl/aktualnosci/429,ABW-liderem-International-Cyber-Defence-Workshop.html](http://www.abw.gov.pl/pl/aktualnosci/429,ABW-liderem-International-Cyber-Defence-Workshop.html). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>41</sup> *ABW liderem International Cyber Defence Workshop*. CERT.GOV.PL, [www.cert.gov.pl/cer/wiadomosci/wiadomosci-ogolne/324,ABW-liderem-International-Cyber-Defence-Workshop.html](http://www.cert.gov.pl/cer/wiadomosci/wiadomosci-ogolne/324,ABW-liderem-International-Cyber-Defence-Workshop.html). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>42</sup> *Polacy z ABW, SKW, MON-u, WAT-u oraz CERT Polska zwyciężyli w ćwiczeniach NATO symulujących ataki internetowe*. Niebezpiecznik.pl, [www.niebezpiecznik.pl/post/polacy-z-abw-skw-mon-u-oraz-cert-pl-zwyciezyl-w-cwiczeniach-nato-dot-atakow-internetowych/](http://www.niebezpiecznik.pl/post/polacy-z-abw-skw-mon-u-oraz-cert-pl-zwyciezyl-w-cwiczeniach-nato-dot-atakow-internetowych/). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>43</sup> *Kancelaria Premiera, MSZ, MON i Kancelaria Prezydenta zhackowane. Wiemy kto stoi za tymi włamaniami*. Niebezpiecznik.pl, [www.niebezpiecznik.pl/post/kancelaria-premiera-msz-mon-i-kancelaria-prezydenta-zhackowane-wiemy-kto-stoi-za-tymi-wlamaniami/](http://www.niebezpiecznik.pl/post/kancelaria-premiera-msz-mon-i-kancelaria-prezydenta-zhackowane-wiemy-kto-stoi-za-tymi-wlamaniami/). Dostęp: 14.06.2014.

Znając podstawowe cechy oraz etapy ewolucji polskiej doktryny i polityki cyberbezpieczeństwa, warto więc pokusić się o próbę wskazania najpoważniejszych dylematów, z którymi będą się musiały zmierzyć władze oraz służby RP w drugiej dekadzie XXI wieku.

### Paradoks cyberbezpieczeństwa

Pierwszy dylemat, na który warto zwrócić uwagę, dotyczy swoistego paradoksu cyberbezpieczeństwa. O możliwości wystąpienia takiego zjawiska w różnych wymiarach pisał m.in. Erhard Cziomer. Według niego „paradoks bezpieczeństwa” polega na tym, że zastosowanie określonych instrumentów może skutkować powstawaniem nowych zagrożeń lub nasileniem już tych istniejących<sup>44</sup>. Stało się to szczególnie widoczne właśnie w kontekście pojawienia się cyberprzestrzeni. Wielu autorów zwraca bowiem uwagę, że postęp procesów komputeryzacji i informatyzacji<sup>45</sup> *de facto* przyczynia się do rosnącej podatności na cyberataki<sup>46</sup>. Taki stan rzeczy wynika z kilku zjawisk. Po pierwsze, im więcej jest komputerów i sieci komputerowych, a także innych urządzeń bazujących na technologiach teleinformatycznych, tym większy jest zasięg cyberprzestrzeni, w której możliwa jest szkodliwa działalność różnorodnie motywowanych podmiotów. Po drugie, przyspieszające procesy komputeryzacji i informatyzacji determinują rosnącą rywalizację na rynku najnowszych technologii. Coraz częściej zauważalna jest sytuacja, w której na rynek wypuszczane są produkty (oprogramowanie, *hardware*), nie spełniające podstawowych norm bezpieczeństwa, posiadające luki i błędy w zastosowanym kodzie, przez co mogą one stać się użytecznym narzędziem w rękach hakerów, przestępców, organizacji terrorystycznych czy nawet państw<sup>47</sup>. Po trzecie, paradoks cyberbezpieczeństwa wynika ze stale zwiększającej się liczby internautów, którzy z jednej strony mogą być kolejnym celem cyberataków<sup>48</sup>,

<sup>44</sup> E. CZIOMER: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. W: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Red. E. CZIOMER, L. ZYBLIKIEWICZ. Warszawa 2005, s. 155.

<sup>45</sup> Komputeryzacja, ogólnie rzecz biorąc, polega na wprowadzaniu komputerów do wybranych miejsc docelowych (np. edukacji czy administracji). Tymczasem informatyzacja obejmuje wszystkie procesy dotyczące przekształcenia gospodarki i społeczeństwa w ich modele informacyjne (e-gospodarka, społeczeństwo informacyjne). Zob. *Technologie ICT, informatyzacja i komputeryzacja*. eAdministracja, [www.eadministracja.pl/forum-kobiet/technologie-ict-informatyzacja-i-komputeryzacja](http://www.eadministracja.pl/forum-kobiet/technologie-ict-informatyzacja-i-komputeryzacja). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>46</sup> Zob. N. STANLEY: *The Ongoing Security Paradox*. Bloor Research, London 2010.

<sup>47</sup> Zob. *Raport Kaspersky Lab: ocena poziomu zagrożenia, jakie stanowią luki w oprogramowaniu*. Securelist, [www.securelist.pl/threats/detect/7108,raport\\_kaspersky\\_lab\\_ocena\\_poziomu\\_zagrozenia\\_jakie\\_stanowia\\_luki\\_w\\_oprogramowaniu.html](http://www.securelist.pl/threats/detect/7108,raport_kaspersky_lab_ocena_poziomu_zagrozenia_jakie_stanowia_luki_w_oprogramowaniu.html). Dostęp: 14.06.2014; *Luki w zabezpieczeniach: otwarte zaproszenie dla hakerów*. Symantec Polska, [www.symantec.com/region/pl/resources/vulnerabilities.html](http://www.symantec.com/region/pl/resources/vulnerabilities.html). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>48</sup> Według Internet World Stats w marcu 2014 roku na świecie dostęp do Internetu miało ponad 2,9 mld osób (40,7% światowej populacji). Stanowiło to wzrost o niemal pół miliarda w stosunku do grudnia 2012 roku. Według Internet Live Stats w czerwcu 2014 r. liczba użytkowników globalnej sieci przekroczyła 2,914 mld osób. Zob. *Internet Growth Statistics*. Internet World Stats, [www.internetworldstats.com/emarketing.htm](http://www.internetworldstats.com/emarketing.htm). Dostęp: 14.06.2014; *Internet users in the world*. Internet Live Stats, [www.internetlivestats.com/internet-users/](http://www.internetlivestats.com/internet-users/). Dostęp: 14.06.2014.



a z drugiej, w pewnych sytuacjach, bywają również ich użytecznym instrumentem. Świadczą o tym najlepiej funkcjonujące globalnie sieci *botnet*, które z reguły są złożone z komputerów należących do nieświadomych niczego prywatnych użytkowników<sup>49</sup>. Wreszcie po czwarte, od dekad dominują na świecie tendencje do uwzględniania najnowszych technologii teleinformatycznych w systemach kontrolujących funkcjonowanie szeroko pojętej infrastruktury krytycznej<sup>50</sup>. Oczywiście, z pewnej perspektywy jest to uzasadnione, ponieważ pozwala z reguły na znaczne podniesienie jej efektywności i niezawodności. Jednak coraz częściej wskazuje się, że może to zarazem prowadzić do trudnych do przewidzenia konsekwencji dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego<sup>51</sup>. Świadczą o tym dobitnie przykłady ostatnich lat, w tym doświadczenia wspomnianej już Estonii, która uchodziła w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku za jeden z najbardziej z informatyzowanych krajów na świecie. Jednym z przejawów tego stanu rzeczy była ogromna popularność bankowości internetowej. Aż 99% transakcji odbywało się tam *online*<sup>52</sup>. Urzeczywistniając wizję społeczeństwa informacyjnego, rząd w Tallinie nie przyłożył jednak wystarczającej wagi do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa krajowej cyberprzestrzeni. W efekcie w kwietniu i maju 2007 roku rosyjscy hakywiści byli w stanie dokonać serii poważnych cyberataków, które naruszyły elementy systemu finansowego państwa<sup>53</sup>. Udowodniło to tym samym, jak dużym wyzwaniem może być paradoks cyberbezpieczeństwa, jeśli rządzący słusznie dążąc do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, nie będą mieli na uwadze właściwego zabezpieczenia przestrzeni teleinformatycznej.

Na tym tle warto zauważyć, iż powyższe trendy i wynikające z nich zagrożenia widoczne są również w przypadku Polski. Jak stwierdzono w raporcie Głównego Urzędu Statystycznego (*Spółeczeństwo Informacyjne w Polsce w 2013 roku*) „Dynamiczny rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz rosnące zapotrzebowanie na coraz lepszą jakość usług i produktów ICT stały się [w Polsce - M.L.] przyczyną powszechnego stosowania komputerów w różnych dziedzinach życia”<sup>54</sup>. Świadczy o tym szereg faktów. Po pierwsze, polska gospodarka jest coraz bardziej uzależniona od wykorzystania komputerów i sieci

<sup>49</sup> Zob. *Botnets: Detection, Measurement, Disinfection & Defence*. European Network and Information Security Agency 2011.

<sup>50</sup> Są to „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców”. Za *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*. 26.04.2007, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

<sup>51</sup> Zob. *In the Dark. Crucial Industries Confront Cyberattacks*. McAfee, Center for Strategic and International Studies 2011.

<sup>52</sup> *Facts about e-Estonia*. Estonian Information System's Authority, [www.ria.ee/facts-about-e-estonia/](http://www.ria.ee/facts-about-e-estonia/). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>53</sup> Zob. S. HERZOG: *Revisiting the Estonian Cyber Attacks: Digital Threats and Multinational Responses*. „Journal of Strategic Security” 2011, nr 2.

<sup>54</sup> *Spółeczeństwo Informacyjne w Polsce w 2013 r.* Główny Urząd Statystyczny, październik 2013, s. 1.

komputerowych. Te pierwsze posiadało w 2013 roku 95% przedsiębiorstw. Natomiast aż 94% korzystało z dostępu do Internetu. 66% z nich dysponowało stronami internetowymi, a z udogodnień e-administracji czerpało 90%. Statystyki te dają jasno do zrozumienia, w jak wielkim stopniu niezawodność technologii teleinformatycznych determinuje stan rodzimej gospodarki. Po drugie, zależności te są równie widoczne, jeśli spojrzeć na wymiar *stricte* społeczny. Aż  $\frac{3}{4}$  polskich gospodarstw domowych posiadało w 2013 roku komputery, zaś 72% miało dostęp do Internetu<sup>55</sup>. Po trzecie, coraz szerzej uwzględnia się w Polsce technologie teleinformatyczne w pracach administracji publicznej. Świadczył o tym m.in. dokument przyjęty przez rząd RP w grudniu 2008 roku zatytułowany: *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 roku*. Wyznaczyła ona trzy kierunki strategiczne:

- przyspieszenie rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego Polaków za pomocą ICT (obszar: człowiek),
- wzrost efektywności i innowacyjności gospodarki (obszar: gospodarka),
- wzrost dostępności i efektywności usług administracji publicznej dzięki zastosowaniu technologii teleinformatycznych do przebudowy „procesów wewnętrznych administracji i sposobu świadczenia usług”<sup>56</sup>.

W związku z tym podjęto zintegrowane działania zmierzające do uwzględnienia ICT w funkcjonowaniu administracji publicznej. Świadczył o tym wyraźnie fakt, iż w latach 2007-2010 wskaźnik dostępności 20 podstawowych usług administracji publicznej *online* wzrósł w Polsce o 25%, do pułapu 79%.  $\frac{3}{4}$  z nich była świadczona za pomocą platformy ePUAP. W 2012 roku ogółem 33% urzędów w Polsce oferowało swoje usługi za pomocą Internetu<sup>57</sup>. Można także wspomnieć o *Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, w którym zaakcentowano potrzebę uwzględnienia technologii teleinformatycznych w takich dziedzinach, jak: wymiar sprawiedliwości, gospodarka, rolnictwo, ochrona zdrowia, nauka czy bezpieczeństwo<sup>58</sup>. Wreszcie po czwarte, należy zauważyć coraz szersze wykorzystanie ICT w funkcjonowaniu infrastruktury krytycznej RP. Symbolicznym tego wyrazem było uchwalenie w 2013 roku wspomnianego już *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, w którym zauważono możliwość wystąpienia zagrożeń dla IK, związanych z „wykorzystaniem do jej użytkowania systemów i sieci teleinformatycznych”<sup>59</sup>. W tym kontekście wspomniano m.in. o cyberprzestępczości czy cyberterroryzmie<sup>60</sup>. Tendencje te można najlepiej zobrazować na dwóch przykładach. Z jednej strony technologie ICT są wdrażane w systemie

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 1-3.

<sup>56</sup> *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Streszczenie, grudzień 2008, s. 2.

<sup>57</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2013*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 150-152.

<sup>58</sup> *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

<sup>59</sup> *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 26.03.2013, s. 32.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 32.

elektroenergetycznym Polski, w takich obszarach, jak system teletransmisyjny, systemy SCADA, systemy dyspozytorskie czy sieć WAN<sup>61</sup>. Za przejaw rosnącego znaczenia rozwiązań teleinformatycznych w energetyce uznaje się także koncepcje inteligentnych sieci elektroenergetycznych czy inteligentnych liczników zużycia energii<sup>62</sup>. Z drugiej strony należy wspomnieć o fundamentalnej roli ICT w systemie finansowym państwa, o czym może świadczyć m.in. popularność bankowości internetowej. Pod koniec I kwartału 2012 roku liczbę indywidualnych użytkowników e-bankowości oceniano w Polsce na 10,53 mln osób<sup>63</sup>.

Oczywiście wszystkie powyższe tendencje, zgodnie z założeniami przywołanych dokumentów rządowych, należy oceniać jako zjawiska pozytywne, które pozwalają podnieść efektywność i konkurencyjność gospodarki, ułatwiają rozwój kapitału ludzkiego, usprawniają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, a także zbliżają administrację publiczną do obywatela. Innymi słowy – ich efektem są odczuwalne w wielu płaszczyznach korzyści. Niestety, jak wskazano wyżej, wdrażanie rozwiązań opartych na technologiach teleinformatycznych, może wiązać się z pojawianiem nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Im większą rolę odgrywają komputery i ich sieci w działalności instytucji państwowych, tym większe jest ryzyko ich nieprawidłowego wykorzystania przez nieuprawnione do tego podmioty. Częściowo wskazują na to statystyki. W 2011 roku Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL zarejestrował 854 zgłoszenia o incydentach teleinformatycznych, z czego potwierdzonych zostało 249. Stanowiło to niewielki wzrost w stosunku do 2010 roku<sup>64</sup>. W 2012 roku odnotowano ich niemal dwukrotnie więcej, 457 potwierdzonych incydentów, choć wynikało to w dużej mierze z aktywności hakywistów w trakcie protestów wobec umowy ACTA<sup>65</sup>. Do lawinowego wzrostu zagrożeń doszło natomiast w 2013 roku, kiedy odnotowano aż 5670 incydentów teleinformatycznych. Znaczna część z nich dotyczyła zainfekowania stacji roboczych administracji publicznej złośliwym oprogramowaniem<sup>66</sup>. Co oczywiste – narastanie cyberzagrożeń nie wynika wyłącznie z procesów komputeryzacji i informatyzacji, jest to bowiem zjawisko zdecydowanie bardziej złożone. Nie ulega jednak wątpliwości, iż są to czynniki przyczyniające się do rosnącej skali cyberataków. Wrogie podmioty, takie jak organizacje terrorystyczne czy

<sup>61</sup> R. PIĄTEK, T. SZCZEPAŃSKI, M. DRECHNY: *Teleinformatyka na obszarze działania PSE-Północ*. „Elektroenergetyka” 2012, nr 1-2, s. 75.

<sup>62</sup> *Informatyzacja energetyki za 7,5 mld złotych*. Forsal.pl, [www.forsal.pl/artykuly/368821,informatyzacja\\_energetyki\\_za\\_7\\_5\\_mld\\_zl.html](http://www.forsal.pl/artykuly/368821,informatyzacja_energetyki_za_7_5_mld_zl.html). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>63</sup> *E-bankowość w Polsce. Popularność rośnie*. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/e-bankowosc;w;polsce;popularnosc;rosnie,13,0,1112845.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/e-bankowosc;w;polsce;popularnosc;rosnie,13,0,1112845.html). Dostęp: 14.06.2014.

<sup>64</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2011 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2012, s. 7-11.

<sup>65</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2012 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2013, s. 5-8.

<sup>66</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2013 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2014, s. 5-9.

przestępcy komputerowi, mogą bowiem działać w środowisku bogatszym w potencjalne cele, w którym jest większa szansa pojawienia się luk w zabezpieczeniach. W takiej sytuacji istnieje również większa możliwość dokonania włamań, które mogą skutkować bardzo poważnymi konsekwencjami z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Na tym tle wydaje się, iż elity rządzące, skądinąd słusznie prowadząc politykę cyfryzacji, powinny unikać zbędnego „hurraoptymizmu”<sup>67</sup> we wdrażaniu najnowszych nowinek technologicznych w strukturach administracji publicznej. Przedsięwzięcia w tej dziedzinie powinny być oparte na rzetelnym rachunku zysków i strat, analizie wszelkich możliwych efektów uwzględnienia ICT w różnych obszarach funkcjonowania państwa. Bez takiego nastawienia, polityka cyberbezpieczeństwa Polski może się okazać w przyszłości dalece nieskuteczna, ponieważ nieustannie w systemie bezpieczeństwa państwa będą powstawać nowe luki, których wykrycie i neutralizacja będą niezwykle kosztowne.

### Finansowanie polityki cyberbezpieczeństwa RP

Kolejnym istotnym wyzwaniem, z którym w niedalekiej przyszłości będzie musiała się zmierzyć polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego Polski, jest kwestia niewystarczających zasobów finansowych. Świadczą o tym zapisy *Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni RP*, gdzie stwierdzono, iż „Polityka nie będzie implikować dodatkowych środków z budżetu państwa na sfinansowanie założonych działań w roku jej wejścia w życie, ponieważ aktualnie jednostki organizacyjne administracji publicznej realizują już częściowo cele wymienione w Polityce. W związku z tym przyjmuje się, że po jej zaakceptowaniu każda jednostka organizacyjna wyraźnie wskaże zadania już realizowane i środki finansowe na nie wydatkowane”<sup>68</sup>. Co prawda, jak wspomniano, pozostawiono pewną furtkę w postaci uwzględnienia wydatków na cyberbezpieczeństwo w roku następnym, jednak nigdzie nie padło wyraźne stwierdzenie o przyłożeniu priorytetowego znaczenia do tych kwestii w pracach nad budżetem. Zadeklarowano natomiast, iż „Konieczne wydatki, związane z realizacją Polityki będą finansowane w ramach limitu wydatków budżetowych przewidzianych we właściwej części budżetowej w ustawie budżetowej na dany rok”<sup>69</sup>.

Takie niejasne rozwiązanie może budzić uzasadnione wątpliwości z kilku powodów. Po pierwsze, państwa, które podchodzą poważnie do zagrożeń teleinformatycznych z reguły starają się podkreślać w swoich strategiach wolę podnoszenia wydatków na cyberbezpieczeństwo. Za przykład może tu służyć

<sup>67</sup> W wielu środowiskach taki „hurraoptymizm” budzi przykładowo pomysł wprowadzenia możliwości udziału w wyborach parlamentarnych lub prezydenckich za pomocą Internetu. Bardzo rzadko autorzy takich pomysłów zwracają jednak uwagę na ogromne ryzyko takich mechanizmów dla rzetelności wyników głosowania, a tym samym, stabilności systemu politycznego. Zob. np. T.W. LAUER: *The Risk of e-Voting*. "Electronic Journal of e-Government" 2004, nr 3.

<sup>68</sup> *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 25.06.2013, s. 21.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 21.

dokument brytyjski (*The UK Cyber Security Strategy. Protecting and promoting the UK in a digital world*), gdzie w przedmowie ministra Francisa Maude znalazła się obietnica wydania ok. 650 mln funtów na cyberbezpieczeństwo w ciągu 4 lat. Podkreślono tam również, że decyzja ta, mimo trudnej sytuacji gospodarczej, wynikała z zaliczenia cyberataków do najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego<sup>70</sup>. Zapisy wskazujące na chęć dokonania pewnych inwestycji w tej dziedzinie zawarto również w strategii niemieckiej (*Cyber Security Strategy for Germany*) oraz holenderskiej (*National Cyber Security Strategy 2. From awareness to capability*)<sup>71</sup>. Tego typu deklaracje mają w zamyśle gwarantować, że władze nie pominą w pracach nad budżetem sfery, która ma coraz większe znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego, nawet w sytuacji kryzysu finansowego.

Po drugie, należy pamiętać, że w przeciwieństwie do narzędzi wykorzystywanych do działań ofensywnych w cyberprzestrzeni (np. złośliwego oprogramowania), które są relatywnie tańsze od konwencjonalnych środków wojskowych, zabezpieczenie własnych systemów teleinformatycznych staje się coraz droższe. Wiąże się to nie tylko z potrzebą opracowania lub zakupu odpowiednich urządzeń i oprogramowania, ale także z zatrudnieniem najwyższej jakości specjalistów. Jest to o tyle kosztowne, iż państwa muszą o nich rywalizować z płacącymi najwyższe stawki transnarodowymi korporacjami<sup>72</sup>. Rosnące nakłady pieniężne na zapewnienie cyberbezpieczeństwa są także determinowane omówionymi wyżej procesami komputeryzacji i informatyzacji. W sytuacji, w której kolejne obszary funkcjonowania państwa uwzględniają technologie teleinformatyczne, rząd musi ponosić dodatkowe wydatki na ich zabezpieczenie.

Po trzecie, z kwestią finansowania polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego łączy się jeszcze sprawa badań naukowych, które mają fundamentalne znaczenie. W wielu dokumentach, zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym<sup>73</sup>, zwraca się na to szczególnie dużą uwagę. Inwestycje w badania naukowe w tej sferze mogą bowiem w rezultacie złagodzić lub zapobiec najpoważniejszym cyberatakom, a tym samym przynieść wymierne korzyści finansowe.

Wszystkie te kwestie jasno dowodzą, że kwestia finansowania polityki cyberbezpieczeństwa RP ma zasadnicze znaczenie dla jej skuteczności. W sytuacji, w której zapisy POGRP zostały sformułowane w sposób ogólnikowy,

<sup>70</sup> *The UK Cyber Security Strategy. Protecting and promoting the UK in a digital world*. United Kingdom Cabinet Office, November 2011.

<sup>71</sup> *Cyber Security Strategy for Germany*. Federal Ministry of the Interior, 2011, s. 8; *National Cyber Security Strategy 2. From awareness to capability*. National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013, s. 33.

<sup>72</sup> E. BEIDEL, S. MAGNUSON: *Government, Military Face Severe Shortage Of Cybersecurity Experts*. National Defense, August 2011, [www.nationaldefensemagazine.org/archive/2011/August/Pages/Government,MilitaryFaceSevereShortageOfCybersecurityExperts.aspx](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2011/August/Pages/Government,MilitaryFaceSevereShortageOfCybersecurityExperts.aspx). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>73</sup> Zob. np. *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, JOIN(2013) 1 final, Brussels, 07.02.2013.

wyduje się, iż brakuje decyzji politycznej, która zagwarantowałaby niezbędne środki materialne na wsparcie polskich służb i instytucji przeciwdziałających zagrożeniom pojawiającym się w cyberprzestrzeni.

### **Udział RP w międzynarodowych przedsięwzięciach z zakresu cyberbezpieczeństwa**

Kolejny dylemat, na który warto zwrócić uwagę, to niewystarczający udział Polski w międzynarodowej debacie poświęconej bezpieczeństwu teleinformatycznemu. Nie ulega wątpliwości, iż przeciwdziałanie cyberzagrożeniom, ze względu na globalny charakter Internetu, jest niemożliwe wyłącznie na poziomie narodowym. Co za tym idzie, od dekad „społeczność międzynarodowa” podejmuje zróżnicowane wysiłki na rzecz zbudowania ram współpracy w tej dziedzinie, choć budzi to skrajne emocje. Z jednej strony na poziomie globalnym, przedsięwzięcia te realizowane są w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego. Niestety ONZ, mimo uniwersalnego charakteru tej organizacji oraz wieloletniego zainteresowania tą tematyką, nie udało się dotychczas wypracować skutecznych mechanizmów zwalczania cyberataków. Bezczynność np. Rady Bezpieczeństwa wynika w głównej mierze z faktu, iż społeczność międzynarodowa podzieliła się na dwa obozy, które sformułowały odmienne wizje współpracy w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Jeden stanowią Stany Zjednoczone wraz z krajami zachodnimi, które sprzeciwiają się m.in. pomysłom opracowania międzynarodowego traktatu, który uregulowałby podstawowe normy zachowania państw w cyberprzestrzeni. Drugi, pod przywództwem Rosji i Chin, postuluje z kolei podpisanie tego typu umowy, lecz sprzeciwia się ograniczeniu suwerennej kontroli rządów nad krajowym Internetem. W wymiarze globalnym o wiele lepsze efekty osiągnął Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny. Niestety przedsięwzięcia ITU mają z reguły charakter *stricte* praktyczny. Jego państwa członkowskie wielokrotnie blokowały bowiem wszelkie pomysły opracowania międzynarodowego porozumienia poświęconego np. cyberwojnie<sup>74</sup>. Z drugiej strony – można także wspomnieć o inicjatywach na szczeblu regionalnym. Wydaje się, iż najbardziej doniosłymi przykładami są przedsięwzięcia podejmowane przez Sojusz Północnoatlantycki oraz Unię Europejską, które od początku XXI wieku rozwinęły swoje strategie działania w tej sferze. NATO w swoich pracach zwróciło uwagę przede wszystkim na wymiar militarny cyberataków. Z kolei UE skupiła się raczej na próbach zwalczania przestępczości komputerowej<sup>75</sup>.

Na tym tle różnie można oceniać aktywność polskich władz w międzynarodowej debacie poświęconej cyberbezpieczeństwu. Z pewnością na uznanie zasługuje udział Polski w pracach Międzynarodowego Związku

<sup>74</sup> Zob. M. LAKOMY: *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec wyzwań dla bezpieczeństwa teleinformatycznego*. „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 1-2 (11).

<sup>75</sup> Zob. M. LAKOMY: *Unia Europejska wobec zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego – zarys problemu*. „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7; M. LAKOMY: *Polityka cyberbezpieczeństwa Sojuszu Północnoatlantyckiego*. „Przegląd Zachodni” 2013, nr 4.

Telekomunikacyjnego. Wyrazem tego jest m.in. obecność RP w inicjatywie ITU-IMPACT<sup>76</sup>, członkostwo w Radzie ITU od 2010 roku<sup>77</sup> czy aktywność w negocjacjach poświęconych Międzynarodowym Regulacjom Telekomunikacyjnym (ITR) w 2012 roku w Dubaju<sup>78</sup>. Pozytywnie należy ocenić również podpisanie w kwietniu 2011 roku porozumienia o współpracy między Polską a NATO, w którym określono podmioty i osoby odpowiedzialne za realizację zadań w obszarze *Cyber Defence*<sup>79</sup>.

Niestety, mając na uwadze zauważony przez Martina C. Libickiego potencjał Polski w dziedzinie cyberbezpieczeństwa<sup>80</sup>, omówiona wyżej aktywność rządu RP na arenie międzynarodowej wydaje się dalece niewystarczająca. Nie licząc powyższych przykładów, trudno bowiem wskazać na jakiegokolwiek poważniejsze inicjatywy Warszawy np. w łonie Organizacji Narodów Zjednoczonych, które pozwoliłyby przełamać impas w globalnej debacie na ten temat. Od lat wiodącą rolę w pracach ONZ odgrywają takie kraje jak USA, Chiny czy Rosja, podczas gdy Polska pozostaje w zasadzie niewidoczna, mimo że nie wymaga to posiadania porównywalnych z nimi zdolności do działania w cyberprzestrzeni. Nawet wspomniany udział w strukturach i pracach ITU, w zestawieniu z innymi krajami, wydaje się w gruncie rzeczy mało efektywny. Podobna sytuacja ma miejsce również na szczeblu regionalnym, o czym świadczyło m.in. początkowo niewielkie zainteresowanie Polski kooperacją w dziedzinie bezpieczeństwa teleinformatycznego w ramach NATO. Wyrazem tego był fakt, iż RP zaczęła partycypować w pracach Centrum Doskonalenia Cyberobrony Sojuszu dopiero od 2011 roku, podczas gdy instytucję tę powołano już w 2008 roku<sup>81</sup>. Co prawda w kolejnych latach Warszawa stała się bardziej aktywna w tej dziedzinie, jednak wydaje się, iż nadal nie licuje to z rolą, którą potencjalnie mogłaby odegrać.

Sytuacja ta jest o tyle kontrowersyjna, iż polskim władzom powinno zależeć na jak najintensywniejszej współpracy na arenie międzynarodowej w zakresie cyberbezpieczeństwa. W przeciwieństwie do takich państw, jak wspomniane Stany Zjednoczone czy Chiny, Polska prawdopodobnie nigdy nie będzie dysponowała bowiem na tyle zaawansowanymi zdolnościami, aby w pełni zabezpieczyć swoje sieci przed najpoważniejszymi cyberatakami. Co za tym

<sup>76</sup> *ITU Members States that are receiving cybersecurity services from IMPACT*. IMPACT Alliance, [www.impact-alliance.org/countries/alphabetical-list.html](http://www.impact-alliance.org/countries/alphabetical-list.html). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>77</sup> *Współpraca z ITU, Międzynarodowym Związkiem Telekomunikacyjnym*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [www.maic.gov.pl/projekty/wspolpraca-z-itu-miedzynarodowym-zwiazkiem-telekomunikacyjnym](http://www.maic.gov.pl/projekty/wspolpraca-z-itu-miedzynarodowym-zwiazkiem-telekomunikacyjnym). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>78</sup> Warto dodać, iż co prawda Polska nie podpisała ITR, to uznała, iż jest to dokument o wiele lepszy, niż w wersji pierwotnej. Zob. *Międzynarodowe Regulacje Telekomunikacyjne (ITR)*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [www.maic.gov.pl/projekty/miedzynarodowe-regulacje-telekomunikacyjne-itr/opis-projektu](http://www.maic.gov.pl/projekty/miedzynarodowe-regulacje-telekomunikacyjne-itr/opis-projektu). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>79</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2011 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2012, s. 42.

<sup>80</sup> D. DZIWIŚ: *Rozmowa z dr. Martinem C. Libickim, ekspertem ds. bezpieczeństwa*. „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 2, s. 154.

<sup>81</sup> *Polska będzie się doskonalić w obronie cybernetycznej*. Polskie Radio, [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/481534,Polska-bedzie-sie-doskonalic-w-obronie-cybernetycznej](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/481534,Polska-bedzie-sie-doskonalic-w-obronie-cybernetycznej). Dostęp: 16.06.2014.

idzie, dziwi brak zainteresowania polskiego rządu takimi przedsięwzięciami, jak wizja międzynarodowego „cyberpokoju”, sformułowana m.in. przez sekretarza generalnego ITU, Hamadouna Touré<sup>82</sup>. Taka postawa wynika prawdopodobnie z dostosowania poglądów polskich decydentów do dominujących w krajach zachodnich tendencji, aby sprzeciwić się globalnemu traktatowi poświęconemu cyberwojnie. W związku z tym powstaje jednak pytanie, czy takie stanowisko rzeczywiście licuje z polskimi interesami narodowymi?

### Ofensywne zdolności w cyberprzestrzeni

Kolejny dylemat, który musi zostać rozstrzygnięty przez polskie władze, dotyczy możliwości wykształcenia ofensywnych zdolności w przestrzeni teleinformatycznej. W ostatnich latach coraz więcej rządów na całym świecie zaczęło dostrzegać, że aktywność w tej domenie może, przynajmniej w niektórych przypadkach, pozwolić na realizację określonych celów w środowisku międzynarodowym. Takie przypadki, jak cyberataki na Estonię (2007 rok), Gruzję (2008 rok), Iran (2010 rok), Koreę Południową czy Stany Zjednoczone świadczą o tym, że włamania do sieci komputerowych, w dogodnych warunkach, mogą przynieść korzyści z punktu widzenia interesów narodowych. W ciekawy sposób zagadnienia te ujął Krzysztof Liedel, według którego „poszukiwanie drogi do powiększania własnych zdolności ofensywnych w cyberprzestrzeni nie wiąże się jedynie z faktem, że cyberprzestrzeń niezaprzeczalnie jest nowym polem konfliktu. Ważniejszym argumentem na rzecz wykorzystania cyberprzestrzeni wydaje się efektywność prowadzonych na tej płaszczyźnie operacji. Efekt skali, który występuje w tym środowisku walki, jest bowiem nie do przecenienia – pojedynczy kod teoretycznie może wyłączyć z działań całą klasę systemów bojowych przeciwnika, a operacje w cyberprzestrzeni realizowane są z prędkością, która jest niedostępna z punktu widzenia tradycyjnych środków prowadzenia konfliktów”<sup>83</sup>. W tym kontekście od dawna wspomina się o wykształceniu unikalnego zjawiska cyberwojny, które rozumie się jednak w bardzo zróżnicowany sposób. Część badaczy utożsamia ją z prowadzeniem działań zbrojnych w cyberprzestrzeni. Inni postrzegają ją z kolei jako masowe, powtarzalne ataki komputerowe, które nie muszą być częścią konwencjonalnego konfliktu między państwami<sup>84</sup>. Bez względu na przyjęte stanowisko, zjawisko militarystyki cyberprzestrzeni jest obecnie powszechne, o czym świadczyło najlepiej powołanie w 2010 roku *United States Cyber*

<sup>82</sup> Zob. *The Quest for Cyber Peace*. Red. H.I. TOURÉ. Geneva 2011.

<sup>83</sup> K. LIEDEL: *Kształtowanie zdolności ofensywnych w cyberprzestrzeni*. W: *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*. Red. K. LIEDEL, P. PIASECKA, T.R. ALEKSANDROWICZ. Warszawa 2014, s. 86.

<sup>84</sup> Zob. np. M. LAKOMY: *Cyberwojna jako rzeczywistość XXI wieku*. „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, nr 3-4, s. 141-162; K. LIEDEL, P. PIASECKA: *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*. „Bezpieczeństwo narodowe” 2011, nr 1; A. COLARIK, L. JANCZEWSKI: *Establishing Cyber Warfare Doctrine*, „Journal of Strategic Security” 2012, nr 1 (5); K.-P. SAALBACH: *Cyber War. Methods and Practice*. Osnabrück 2013.



*Command* (USCYBERCOM)<sup>85</sup>. Podobne ruchy w ostatnich latach wykonały inne kraje, w tym np. Wielka Brytania (*Joint Forces Command*<sup>86</sup>), Izrael (*National Cybernetic Taskforce*<sup>87</sup>) czy Kanada (*Canadian Joint Operations Command*<sup>88</sup>).

Warto zauważyć, iż w wielu wypowiedziach polskich polityków oraz w dokumentach rządowych można dostrzec sygnały rosnącej świadomości potrzeby utworzenia wyspecjalizowanych jednostek wojskowych, które byłyby przeznaczone do działania wyłącznie w środowisku teleinformatycznym. Świadczyła o tym wspomniana już Wizja Sił Zbrojnych RP 2030. W późniejszym okresie przejawem tych tendencji było utworzenie w 2010 roku Centrum Bezpieczeństwa Cybernetycznego w Białobrzegach, które zaczęło funkcjonować w ramach 9. Batalionu Łączności. Jedyne oficjalnie dostępne informacje na temat jego zadań przedstawił w 2011 roku ówczesny wiceminister obrony narodowej, Marcin Idzik, w odpowiedzi na interpelację poselską. Stwierdził wówczas, iż „Centrum nie prowadzi aktywnych działań obronnych w sieciach resortu. Jest ono uczestnikiem realizowanego przez Sztab Generalny Wojska Polskiego procesu osiągania zdolności w zakresie dowodzenia i kierowania w cyberprzestrzeni, zgodnie z przyjętymi celami sił zbrojnych NATO”<sup>89</sup>. Kolejnym doniosłym dowodem świadczącym o rosnącym zainteresowaniu RP militaryzacją cyberprzestrzeni była wypowiedź prezydenta Bronisława Komorowskiego, który w marcu 2013 roku zauważył: „Chciałbym wskazać na konieczność pilnego i mądrze zorganizowanego przygotowania się do podjęcia chyba dziś najbardziej perspektywicznego zadania, jakim jest budowa i rozwijanie zdolności do działania w cyberprzestrzeni. Przewiduję, że w kolejnym cyklu planistycznym uczynimy to najważniejszym priorytetem rozwoju sił zbrojnych (...) Cyberprzestrzeń to sfera, która dopiero się kształtuje. Powstają nowe cybercentra, cyberdowództwa, cyberstrategie – np. wyprzedzającego ataku. Niektórzy mówią wręcz, iż stajemy się dziś świadkami swoistego cyberwyścigu zbrojeń. Oczywiście jest to wielkie wyzwanie, lecz również szansa dla naszych sił zbrojnych. Szansa, której nie można zaprzepaścić”<sup>90</sup>. Wreszcie na podjęcie prac nad wykształceniem wojskowych zdolności do cyberataków wskazywał tzw. Projekt 29, rozpisany

<sup>85</sup> E. NAKASHIMA: *Military leaders seek more clout for Cyber Command, but growth concerns some*. „The Washington Post”, [www.washingtonpost.com/world/national-security/military-officials-push-to-elevate-cyber-unit-to-full-combatant-commandstatus/2012/05/01/gIQAUud1uT\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/military-officials-push-to-elevate-cyber-unit-to-full-combatant-commandstatus/2012/05/01/gIQAUud1uT_story.html). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>86</sup> *Joint Forces Command*. GOV.UK, [www.gov.uk/government/organisations/joint-forces-command](http://www.gov.uk/government/organisations/joint-forces-command). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>87</sup> G. GRIMLAND, Z. ZRAHIYA, M. MITTELMAN: *Israel launches national cyber command*. Haaretz, [www.haaretz.com/business/israel-launches-national-cyber-command-1.362656](http://www.haaretz.com/business/israel-launches-national-cyber-command-1.362656). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>88</sup> *Canadian Joint Operations Command*. National Defence and the Canadian Armed Forces, [www.forces.gc.ca/en/about-org-structure/canadian-joint-operations-command.page](http://www.forces.gc.ca/en/about-org-structure/canadian-joint-operations-command.page). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>89</sup> M. SCHWARZGRUBER: *Satelita kontra tam-tamy*. „Polska Zbrojna”, [www.polska-zbrojna.pl/home/articleinmagazineshow/10173?t=SATELITA-KONTRA-TAM-TAMY](http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleinmagazineshow/10173?t=SATELITA-KONTRA-TAM-TAMY). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>90</sup> Za: Prezydent: *cyberobrona priorytetem armii*. Nowy Dziennik, [www.dziennik.com/wiadomosci/artukul/prezydent-cyberobrona-priorytetem-armii](http://www.dziennik.com/wiadomosci/artukul/prezydent-cyberobrona-priorytetem-armii). Dostęp: 16.06.2014.

przez Ministerstwo Obrony Narodowej wraz z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. W założeniu ma on polegać na wytypowaniu polskiego przedsiębiorstwa z sektora IT, które stworzyłoby złośliwy program (prawdopodobnie trojan), który infekowałby wybrane komputery w celu stworzenia kontrolowanego przez Polskę *botnetu*. Ten zaś mógłby zostać wykorzystany do ataku na systemy teleinformatyczne ewentualnego wroga. Ponadto w specyfikacji projektu znalazł się wymóg, iż kod ten powinien pozwalać na przejmowanie lub neutralizację *botnetów* przeciwnika. Przeznaczono na niego ok. 6,6 mln złotych w ciągu 3 lat<sup>91</sup>.

Wszystkie opisane powyżej ruchy sugerują, że w kręgach decydentów polityki bezpieczeństwa RP zapadła w ostatnich latach decyzja o rozwoju zdolności do walki w cyberprzestrzeni, czym wpisano się w ogólnoświatowy trend w tym zakresie<sup>92</sup>. Militaryzacja tej domeny rodzi jednak na gruncie polskim zasadnicze wyzwania dotyczące wykształcenia określonych procedur i rozwiązań politycznych, prawnych oraz *stricte* wojskowych. Po pierwsze, powstaje pytanie, czy elity polityczne RP dostrzegają potencjalne korzyści oraz zagrożenia wynikające z ofensywnej aktywności w sieciach komputerowych? Jest to o tyle ważne, iż wiele państw w ostatnich latach wykorzystywało cyberataki w sposób instrumentalny, ułatwiając realizację określonych interesów na arenie międzynarodowej. Bez tej świadomości oraz zrozumienia specyfiki tej sfery, nawet najbardziej zaawansowane zdolności pozostaną nieefektywne. Po drugie, nie wiadomo, czy rozstrzygnięto poważne wątpliwości dotyczące prawnej interpretacji ataków komputerowych. Mogą one dotyczyć takich kwestii, jak np.: korelacja między cyberatakami a zakazem użycia siły w stosunkach międzynarodowych, rozróżnienie celów cywilnych od wojskowych w sieci czy zastosowanie norm prawa wojny w przestrzeni teleinformatycznej<sup>93</sup>. Po trzecie, brakuje danych, czy wykształcono jednoznaczne procedury zastosowania tego typu cyberbroni. Innymi słowy, czy wiadomo, kto podejmuje decyzje o ich użyciu, na jakich zasadach i w jakich warunkach, kto w praktyce realizuje cyberataki oraz czy działania te są koordynowane z innymi elementami sił zbrojnych? Rozstrzygnięcie wszystkich tych kwestii wydaje się kluczowe, jeśli Polska miałaby w przyszłości dysponować złośliwymi programami wojskowymi, które mogłyby zostać wykorzystane do realizacji określonych interesów w środowisku międzynarodowym. W innym wypadku nawet najbardziej zaawansowane zdolności do prowadzenia cyberwojny mogłyby się okazać nie tylko nieprzydatne, lecz nawet kontrproduktywne.

<sup>91</sup> Projekt 29: polski wirus wojskowy (na zamówienie MON). Niebezpiecznik.pl, [www.niebezpiecznik.pl/post/projekt-29-polski-wirus-wojskowy-na-zamowienie-mon/](http://www.niebezpiecznik.pl/post/projekt-29-polski-wirus-wojskowy-na-zamowienie-mon/). Dostęp: 16.06.2014.

<sup>92</sup> R. DEIBERT: *Black Code: Censorship, Surveillance, and the Militarisation of Cyberspace*. "Millennium - Journal of International Studies" 2003, nr 3 (32), s. 501-530.

<sup>93</sup> Szerzej: B.W. ELLIS: *The International Legal Implications and Limitations of Information Warfare: What are the Options?*. USAWC Strategy Research Project, U.S. Army War College 2001; S. KANUCK: *Sovereign Discourse on Cyber Conflict Under International Law*. "Texas Law Review", vol. 88; K.B. SANDVIK: *Cyberwar as an Issue of International Law*. "Prio Policy Brief" 2012, nr 4.

## Programy edukacyjne i uświadamiające

Poważnym wyzwaniem stojącym przed polską polityką cyberbezpieczeństwa jest z pewnością kwestia uświadamiania użytkowników na temat zagrożeń pojawiających się w Internecie oraz sposobów przeciwdziałania im. Jest to o tyle ważne, iż (jak podkreśla wielu ekspertów) najsłabszym ogniwem zabezpieczeń komputerów i sieci jest zawsze człowiek<sup>94</sup>. Ze względu na swój globalny charakter, cyberprzestrzeń obejmuje swoim zasięgiem miliardy użytkowników, z których przytłaczającą większość stanowią osoby nie posiadające nawet podstawowej wiedzy oraz umiejętności z zakresu informatyki. W wielu przypadkach nie mają oni wręcz świadomości tego, że korzystając z Internetu coś im może zagrażać. W efekcie ofiarami cyberprzestępców pada, według statystyk Symantec, ok. 1 miliona internautów dziennie<sup>95</sup>. Przyczynia się to nie tylko do wymiernych strat finansowych, ale także do powstawania nowych form zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego. Należy bowiem pamiętać, że z wielu komputerów tworzone są sieci *botnet*, które następnie mogą zostać wynajęte do motywowanych politycznie cyberataków (np. przez państwa).

Na tym tle widać więc wyraźnie, iż dla polityki cyberbezpieczeństwa każdego państwa kwestią fundamentalną pozostaje uświadamianie oraz edukacja rodzimych użytkowników Internetu w taki sposób, aby byli oni w stanie unikać bądź zapobiegać większości zagrożeń teleinformatycznych. Chodzi tu przede wszystkim o tak prozaiczne sprawy jak instalacja oprogramowania antywirusowego i zapór ogniowych, unikanie podejrzanych stron WWW, blokowanie *spamu* czy nieotwieranie załączników do poczty elektronicznej pochodzących z nieznanых źródeł. Wzrost świadomości na temat wyzwań pojawiających się w cyberprzestrzeni może więc w sposób wymierny wpływać na ograniczenie cyberprzestępczości, a w uzasadnionych przypadkach, również innych form zagrożeń.

Powstaje więc pytanie, jak to wygląda z polskiej perspektywy, w świetle zapisów wielu wspomnianych dokumentów rządowych (np. omówionej *Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni RP*)? Przedsięwzięcia podejmowane przez władze, instytucje naukowe oraz organizacje pozarządowe można oceniać z dwóch perspektyw. Z jednej strony należy odnotować pewne ograniczone próby realizowania w ostatnich latach kampanii społecznych na rzecz uświadamiania bądź edukacji użytkowników w zakresie cyberbezpieczeństwa. Po pierwsze Polska, dzięki Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK) oraz Fundacji Dzieci Niczyje, od 2005 roku bierze udział w programie „Dzień Bezpiecznego Internetu”, który zainicjowała Komisja Europejska. W jej ramach organizuje się m.in. happeningi, zajęcia edukacyjne czy konferencje poświęcone cyberbezpieczeństwu<sup>96</sup>. Jest to element szerszego programu *Safer Internet*, realizowanego przez oba te podmioty. Obok „Dnia Bezpiecznego Internetu”,

<sup>94</sup> Zob. np. F.A. ALOUL: *The Need for Effective Information Security Awareness*. „Journal of Advances in Information Technology” 2012, nr 3 (3), s. 176.

<sup>95</sup> Za: 2013 Norton Cybercrime Report. Symantec 2013.

<sup>96</sup> *Dzień Bezpiecznego Internetu - 11 lutego 2014 r.* Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [www.maic.gov.pl/aktualnosci/dzien-bezpiecznego-internetu-11-lutego-2014-r](http://www.maic.gov.pl/aktualnosci/dzien-bezpiecznego-internetu-11-lutego-2014-r). Dostęp: 18.06.2014.

przejawia się on wieloma kampaniami medialnymi, takimi jak „Promocja bezpieczeństwa w sieci” czy „Baw się w sieci – bezpiecznie”. Warto również przypomnieć, iż NASK założyło stronę internetową [www.dyzurnet.pl](http://www.dyzurnet.pl), która stanowi punkt kontaktowy zgłaszania nielegalnych treści w Internecie<sup>97</sup>. Po drugie, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji realizuje projekt „Bezpieczeństwo dzieci w sieci”, który polega na konsultacjach MAiC z wybranymi organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi, spotkaniach z rodzicami i dziećmi, publikowaniu materiałów promocyjnych czy wsparciu projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe (takich jak: [www.bezpieczneinterneciaki.pl](http://www.bezpieczneinterneciaki.pl) IAB Polska lub „Cyfrowa wyprawka dla dorosłych” Fundacji Panoptykon)<sup>98</sup>. Po trzecie, można także wspomnieć o projekcie MAiC pt. „Szerokie porozumienie na rzecz umiejętności cyfrowych w Polsce”, realizowanym pod patronatem Prezydenta RP. Uczestniczą w nim takie podmioty jak UPC Polska, Telewizja Polska, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie czy Fundacja ePaństwo<sup>99</sup>.

Z drugiej jednak strony nie można nie zauważyć, że działalność uświadamiająca polskie społeczeństwo jest nadal niewystarczająca. Co prawda wspomniane wyżej programy przynoszą pewne efekty, lecz bez wątpienia jest ich zbyt mało i są wąsko zakrojone. Kampanie społeczne poświęcone cyberbezpieczeństwu są bowiem niemal niedostrzegalne w przestrzeni publicznej. Trudno w telewizji bądź w Internecie, korzystając z najbardziej popularnych kanałów i portali, odnaleźć jakiejkolwiek informacje, które mogłyby podnieść poziom świadomości na temat cyberzagrożeń. Aby na nie natrafić, z reguły należy samemu tych materiałów poszukiwać. Ponadto, mimo szerszego uwzględnienia zagadnień związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym w podstawach programowych<sup>100</sup>, częstą krytykę wywołuje również niewystarczająca ilość, a czasami i jakość, lekcji z zakresu informatyki w polskim systemie edukacji<sup>101</sup>.

Reasumując należy podkreślić, że jakkolwiek podjęto działania we właściwym kierunku, jeśli chodzi o uświadamianie i edukację polskich użytkowników ICT, to nie licują one z rosnącymi potrzebami w tym zakresie. Wymienione wyżej programy i przedsięwzięcia świadczą, co prawda, o rosnącym zainteresowaniu władz państwowych tymi zagadnieniami, lecz

<sup>97</sup> O nas. Dyzurnet.pl, [www.dyzurnet.pl/o\\_nas/o\\_nas.html](http://www.dyzurnet.pl/o_nas/o_nas.html). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>98</sup> *Bezpieczeństwo dzieci w sieci*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [www.maic.gov.pl/projekty/bezpieczenstwo-dzieci-w-sieci/opis-projektu](http://www.maic.gov.pl/projekty/bezpieczenstwo-dzieci-w-sieci/opis-projektu). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>99</sup> *Szerokie porozumienie na rzecz umiejętności cyfrowych w Polsce*. [Umiejtnoscicyfrowe.pl](http://Umiejtnoscicyfrowe.pl), [www.umiejtnoscicyfrowe.pl/partnerzy/](http://www.umiejtnoscicyfrowe.pl/partnerzy/). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>100</sup> *Podstawa programowa wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach*. Ministerstwo Edukacji Narodowej, 25.02.2011, [www.men.gov.pl/index.php/2013-08-03-12-10-01/podstawa-programowa/197-podstawa-programowa-wychowania-przedszkolnego-oraz-ksztalcenia-ogolnego-w-szkolach-podstawowych-gimnazjach-i-liceach](http://www.men.gov.pl/index.php/2013-08-03-12-10-01/podstawa-programowa/197-podstawa-programowa-wychowania-przedszkolnego-oraz-ksztalcenia-ogolnego-w-szkolach-podstawowych-gimnazjach-i-liceach). Dostęp: 30.06.2014.

<sup>101</sup> Zob. np. M. TOMKIEWICZ: *Za mało informatyki w polskich szkołach*. „Computer World”, [www.computerworld.pl/news/376132/Za.malo.informatyki.w.polskich.szkolach.html](http://www.computerworld.pl/news/376132/Za.malo.informatyki.w.polskich.szkolach.html). Dostęp: 30.06.2014.

w praktyce ich efekty są raczej niedostrzegalne. Podejmowane inicjatywy mają bowiem częstokroć charakter wycinkowy i nie są skoordynowane z innymi instytucjami i organizacjami działającymi w tej sferze. Co więcej programy te skupiają się z reguły na dzieciach i młodzieży, niemal zupełnie pomijając osoby starsze, które mają często największy problem z korzystaniem z najnowszych nowinek technologicznych<sup>102</sup>. Tym samym wydaje się, iż brakuje zintegrowanego, ogólnonarodowego programu uświadamiania i edukacji, który koordynowałby pracę wszystkich instytucji i organów mogących odegrać pozytywną rolę w tym zakresie, począwszy od Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, aż po Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

### Prawa człowieka w cyberprzestrzeni

Analizując dylematy, z którymi musi się zmierzyć polska polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego w drugiej dekadzie XXI wieku, nie można pominąć również wątpliwości dotyczących rosnącej kontroli państw nad przepływem informacji w Internecie. Wielu badaczy wskazuje bowiem, iż rządy w coraz większym stopniu dążą do ograniczenia prawa do prywatności użytkowników globalnej sieci oraz kontrolowania ich poczynañ *online*<sup>103</sup>. Wydaje się, iż tendencje te wynikają głównie z dwóch przesłanek. Z jednej strony – z naturalnej sprzeczności między dążeniem do wolności a potrzebą bezpieczeństwa, która jest widoczna również w środowisku teleinformatycznym. Z drugiej, pojawienie się Internetu otworzyło przed służbami specjalnymi bezprecedensowe, wcześniej niespotykane możliwości zbierania informacji o internautach. W tej sytuacji w ciągu ostatnich kilkunastu lat elity polityczne wielu państw uznały, iż priorytetem powinno być bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, które niestety w dużej mierze bywa osiąganego kosztem praw i zasad, na których globalna sieć została niegdyś ufundowana. Świadczy o tym dobitnie kilka przykładów. Przede wszystkim głośny *casus* Edwarda Snowdena, który ujawnił masową skalę operacji wywiadowczych, realizowanych w cyberprzestrzeni przez amerykańską Narodową Agencję Wywiadowczą (NSA)<sup>104</sup>. Po drugie, wskazywała na to słynna sprawa międzynarodowego porozumienia ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), które zdaniem wielu badaczy zagrażało fundamentalnym prawom człowieka<sup>105</sup>. Po trzecie,

<sup>102</sup> D. PIECHOWICZ-WITON: *Cyfrowe wykluczenie osób starszych - czym jest, jak z nim walczyć?*. Opolskie Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, [www.ocwip.pl/images/files/Wykluczeni.pdf](http://www.ocwip.pl/images/files/Wykluczeni.pdf). Dostęp: 30.06.2014.

<sup>103</sup> Zob. np. R. DEIBERT, R. ROHOZINSKI: *Liberation vs Control: The Future of Cyberspace*. "Journal of Democracy" 2010, nr 1 (24); A.D. MOORE: *Privacy, Security, and Government Surveillance: Wikileaks and the New Accountability*. "Public Affairs Quarterly" 2011, nr 2.

<sup>104</sup> G. GREENWALD: *No Place to Hide. Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*. New York 2014; *The NSA Files*. "The Guardian", [www.theguardian.com/world/the-nsa-files](http://www.theguardian.com/world/the-nsa-files). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>105</sup> Zob. R. ELLIS: *Conflicts at the Intersection of ACTA & Human Rights: How the Anti-Counterfeiting Trade Agreement violates the right to take part in cultural life*. "Intellectual Property Brief" 2011, nr 3, s. 64-71.

podobne, choć prawdopodobnie nieuzasadnione obawy, budzi nowa (negocjowana od 2013 roku) euroatlantycka umowa TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*)<sup>106</sup>. Po czwarte wreszcie, tego typu zamysły są również widoczne w pracach Unii Europejskiej. Dowodem na to są ujawnione w 2012 roku prace nad systemem identyfikacji użytkowników Internetu oraz e-dowodami tożsamości. Według przedstawicieli Fundacji Panoptikon wdrożenie takich rozwiązań oznaczałoby *de facto* ograniczenie wolności słowa oraz prywatności w globalnej sieci<sup>107</sup>.

W tym świetle od dawna pewne wątpliwości w tej sprawie budzi postawa polskich władz, które nie sprzeciwiały się jednoznacznie podobnym tendencjom na arenie międzynarodowej. Symboliczny charakter miała tu postawa rządu Donalda Tuska w kwestii wspomnianej umowy ACTA. Mimo ostrych protestów, zarówno na ulicach miast, jak i w sieci (cyberataki na strony internetowe administracji państwowej), 26 stycznia 2012 roku podpisał on ten dokument<sup>108</sup>. Co prawda w kilka dni później zawieszono jego ratyfikację, jednak nie zlikwidowało to obaw internautów co do polityki Warszawy<sup>109</sup>. Ponadto ostrą krytykę polskich internautów wzbudził projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, w którym zapisano obowiązek rejestracji w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji serwisów internetowych udostępniających materiały audiowizualne. Zdaniem wielu komentatorów oznaczało to wprowadzenie przez władze narzędzi kontroli treści zamieszczanych w sieci<sup>110</sup>. Wreszcie, znaki zapytania pojawiają się również w kontekście materiałów o aktywności NSA, przekazanych przez Edwarda Snowdena amerykańskiemu dziennikarzowi Glennowi Greenwaldowi. Część z nich sugerowała, jakoby rząd polski co najmniej od 2009 roku współpracował z Agencją Bezpieczeństwa Narodowego. Jej celem miało być pozyskiwanie z terytorium RP metadanych oraz pełnych treści połączeń internetowych. Kooperacja polsko-amerykańska w tym zakresie nosiła kryptonim *ORANGE CRUSH* (inna nazwa: *BUFFALOGREEN*)<sup>111</sup>. Warto zaznaczyć, iż ten sam dziennikarz w swojej najnowszej książce ujawnił dane,

<sup>106</sup> *Negocjacje TTIP: tango wokół prywatności*. Fundacja Panoptikon, [www.panoptikon.org/wiadomosc/negocjacje-ttip-tango-wokol-prywatnosci](http://www.panoptikon.org/wiadomosc/negocjacje-ttip-tango-wokol-prywatnosci). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>107</sup> O. GÓRZYŃSKI: *Unia chce nadzoru Internetu*. „Rzeczpospolita”, [www.rp.pl/artukul/888397.html](http://www.rp.pl/artukul/888397.html). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>108</sup> *Protesty na nic się nie zdały - Polska podpisała ACTA*. Gazeta.pl, [www.wyborcza.pl/1,75248,11034412,Protesty\\_na\\_nic\\_sie\\_zdaly\\_Polska\\_podpisala\\_ACTA.html](http://www.wyborcza.pl/1,75248,11034412,Protesty_na_nic_sie_zdaly_Polska_podpisala_ACTA.html). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>109</sup> *Premier: proces ratyfikacji ACTA został zawieszony*. Polskie Radio, [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/530790,Premier-proces-ratyfikacji-ACTA-zostal-zawieszony](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/530790,Premier-proces-ratyfikacji-ACTA-zostal-zawieszony). Dostęp: 18.06.2014.

<sup>110</sup> *Państwo będzie nadzorować treści audiowizualne w Internecie. Nowelizacja ustawy medialnej to „regulacja podobna do ACTA”*. Newseria.pl, [www.biznes.newseria.pl/news/pastwo\\_bedzie\\_p1548627164](http://www.biznes.newseria.pl/news/pastwo_bedzie_p1548627164). Dostęp: 23.06.2014; *Nowa ustawa o Telewizji i Radiofonii ograniczy wolność słowa? „Musimy wdrożyć dyrektywę unijną” - odpowiada rząd*. wPolityce.pl, [www.wpolityce.pl/polityka/110998-nowa-ustawa-o-telewizji-i-radiofonii-ograniczy-wolnosc-slowa-musimy-wdrozyc-dyrektywe-unijna-odpowiada-rzad](http://www.wpolityce.pl/polityka/110998-nowa-ustawa-o-telewizji-i-radiofonii-ograniczy-wolnosc-slowa-musimy-wdrozyc-dyrektywe-unijna-odpowiada-rzad). Dostęp: 23.06.2014.

<sup>111</sup> *Polski rząd pomagał NSA, a NSA podsłuchiwała 3 miliony Polaków (dziennie!) - ujawniono nowe dokumenty Snowdena*. Niebezpiecznik.pl, [www.niebezpiecznik.pl/post/polski-rzad-pomagal-nsa-a-nsa-podsluchiwal-miliony-polakow-ujawniono-nowe-dokumenty-snowdena/](http://www.niebezpiecznik.pl/post/polski-rzad-pomagal-nsa-a-nsa-podsluchiwal-miliony-polakow-ujawniono-nowe-dokumenty-snowdena/). Dostęp: 23.06.2014.

według których NSA z terytorium Polski była w stanie przechwytywać miesięcznie nawet 71 milionów połączeń telefonicznych oraz wiadomości *e-mail*. W zamian Warszawa miała otrzymywać wsparcie finansowe ze strony NSA<sup>112</sup>.

Szczególnie bulwersujący wydaje się właśnie ten trzeci wątek, który, jeśli zostałby potwierdzony, świadczyłby o łamaniu podstawowych praw człowieka, w tym prawa do prywatności. Warto dodać, że sprawa ta została zupełnie zignorowana przez wiodące krajowe media, przez co jej ostateczne wyjaśnienie wydaje się niemal niemożliwe. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że do tych doniesień nie odniósł się w ogóle rząd Donalda Tuska. Krótko sprawę zreferowały jedynie serwisy specjalistyczne, takie jak Niebezpiecznik.pl, Pclab.pl czy Komputerswiat.pl, a także tabloid „Fakt”.

Bez wątpienia wszystkie wymienione wyżej kwestie mają zasadnicze znaczenie dla polityki cyberbezpieczeństwa państwa. Wszak cel, jakim jest bezpieczeństwo cyberprzestrzeni RP, nie może być osiągnięty z pogwałceniem wolności i praw internautów. Dylemat, jak zrównoważyć obie te potrzeby, jest więc jednym z najpoważniejszych, przed którym stoją nie tylko polskie władze. Na całym świecie, szczególnie po ujawnieniu programu *PRISM*, toczy się bowiem dyskusja, w którym miejscu kończy się rola służb specjalnych. Jak widać również w przypadku Polski zbalansowanie zabiegów mających zapewnić bezpieczeństwo teleinformatyczne z wolnością i prywatnością obywateli *online* jest rzeczą o fundamentalnym znaczeniu. Nie tylko ze względu na oczywistą potrzebę ochrony podstawowych praw człowieka, ale także ewentualne niekorzystne tego skutki dla rządowych systemów teleinformatycznych. Jak udowodnił bowiem *casus* ACTA, uderzenie w prawa użytkowników Internetu może w konsekwencji powodować pojawienie się zjawiska haktywizmu. Tak więc wydaje się, iż w przyszłości polskie władze będą musiały jednoznacznie i transparentnie rozwiązać ten problem, tak aby polityka cyberbezpieczeństwa nie wywoływała więcej niepotrzebnych kontrowersji oraz napięć na linii rząd-obywatele.

### Cyberataki w stosunkach z Rosją, Chinami i Stanami Zjednoczonymi

Na koniec należy zwrócić uwagę na możliwość wystąpienia cyberataków mogących być narzędziem nacisku lub rozgrywki politycznej z państwem polskim na arenie międzynarodowej. Ten złożony problem można podzielić na kilka zagadnień. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej, która od lat znajduje się w czołówce państw posiadających największy potencjał do prowadzenia ofensywnych operacji w przestrzeni teleinformatycznej<sup>113</sup>. W ostatnich latach Moskwa wielokrotnie, pośrednio lub

<sup>112</sup> G. GREENWALD: *No Place to Hide. Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*. New York 2014, s. 99, 124.

<sup>113</sup> Wskazują na to m.in. eksperci amerykańscy, zdaniem których to Rosja, a nie Chiny, stanowi największe zagrożenie dla sieci komputerowych USA. Zob. D.J. SMITH: *Russian Cyber Operations*. Potomac Institute Cyber Center, Potomac Institute of Policy Studies 2012; K. GILES: „*Information*

bezpośrednio, uciekała się do cyberataków jako specyficznego instrumentu swej polityki zagranicznej. Pośrednio miało to miejsce w trakcie wspomnianych już wydarzeń w Estonii w 2007 roku, kiedy to rosyjscy hakywiści patriotyczni blokowali przez kilka tygodni wybrane strony rządowe oraz komercyjne, kompromitując w ten sposób rząd w Tallinie<sup>114</sup>. Rok później to Kreml był prawdopodobnie odpowiedzialny za incydenty teleinformatyczne w trakcie wojny na Kaukazie. Tym razem rząd gruziński na wiele dni został pozbawiony możliwości prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej za pomocą Internetu. W konsekwencji osłabiło to pozycję negocjacyjną Tbilisi w trakcie rozgrywki na arenie międzynarodowej<sup>115</sup>. Pojawiły się również niepotwierdzone ostatecznie przez ekspertów informacje o zastosowaniu przez Rosjan w 2009 roku cyberataków jako środka nacisku politycznego na władze Kirgistanu<sup>116</sup>. Wreszcie, potwierdzeniem tych tendencji były ostatnie wydarzenia na Ukrainie. W trakcie kryzysu w tym państwie, jak ujawnił Kijów, doszło bowiem do, prowadzonych z kontrolowanego przez Rosjan terytorium Krymu, operacji wymierzonych w ukraiński system telekomunikacyjny, w tym np. telefony deputowanych do parlamentu<sup>117</sup>. Wszystkie te przykłady jasno wskazują, iż państwa skonfliktowane z Federacją Rosyjską padają często ofiarami cyberataków wymierzonych we wrażliwe elementy narodowej cyberprzestrzeni. Mając na uwadze niestabilny, nieprzewidywalny i z reguły napięty charakter relacji polsko-rosyjskich, tę sytuację należy uznać za poważne wyzwanie dla polityki cyberbezpieczeństwa RP. Zważywszy na zasadnicze różnice interesów obu państw, tak w wymiarze politycznym, gospodarczym, jak i energetycznym, odmienne interpretacje historii czy wieloletnią rywalizację o wpływy na Ukrainie, nietrudno przewidzieć możliwość wystąpienia kolejnych napięć i sporów w przyszłości<sup>118</sup>. Tym samym istnieje zwiększone ryzyko wystąpienia prowadzonych z terytorium Federacji Rosyjskiej cyberataków, które mogłyby być wymierzone nie tylko w polskie instytucje państwowe, lecz także w wybrane elementy infrastruktury krytycznej, sektor finansowy, media czy istotne przedsiębiorstwa. Powstaje więc pytanie, czy odpowiednie służby, mając na uwadze doświadczenia estońskie czy gruzińskie, przygotowały plan na taką ewentualność?

---

*Troops” - a Russian Cyber Command?*. W: *2011 3rd International Conference on Cyber Conflict*. Red. C. CZOSSECK, E. TYUGU, T. WINGFIELD. Tallin 2011, s. 45-60.

<sup>114</sup> K. GEERS: *Cyberspace and the Changing Nature of Warfare*. Cooperative Cyber Defence Center of Excellence, Keynote Speech, IST-076/RSY-017, s. 9.

<sup>115</sup> Zob. np. I. LOMIDZE: *Cyber Attacks Against Georgia*. Georgian Innovations, Ministry of Justice of Georgia, GITI 2011, [www.dea.gov.ge/uploads/GITI%202011/GITI2011\\_3.pdf](http://www.dea.gov.ge/uploads/GITI%202011/GITI2011_3.pdf). Dostęp: 23.06.2014.

<sup>116</sup> R.S. DUDNEY: *Rise of the Cyber Militias*. “Air Force Magazine” 2011, February.

<sup>117</sup> P. PAGANINI: *Crimea - The Russian Cyber Strategy to Hit Ukraine*. Infosec Institute, 11.03.2014, [www.resources.infosecinstitute.com/crimea-russian-cyber-strategy-hit-ukraine/](http://www.resources.infosecinstitute.com/crimea-russian-cyber-strategy-hit-ukraine/). Dostęp: 23.06.2014.

<sup>118</sup> Zob. M. LAKOMY: *Główne problemy w stosunkach polsko-rosyjskich na początku XXI wieku*. W: *Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2011, s. 69-111.



Drugie wyzwanie, na które warto zwrócić uwagę, wiąże się z rosnącą aktywnością cyberszpiegowską Chińskiej Republiki Ludowej. Chińscy specjaliści od lat słyną bowiem z wielu zakończonych sukcesem operacji wywiadowczych w przestrzeni teleinformatycznej, w których wykradane są zaawansowane technologie, a także inne wrażliwe informacje, które mogą przynieść określone korzyści polityczne bądź gospodarcze. Aktywność ChRL w tym względzie stała się szczególnie widoczna w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi. Jak dowiodły ostatnie raporty korporacji Mandiant, za tego typu przedsięwzięciami częstokroć stoi Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza<sup>119</sup>. W tym kontekście należy podkreślić, iż Chińczycy coraz częściej wykazują aktywność w polskiej cyberprzestrzeni, co może wynikać w zasadzie z dwóch powodów. Po pierwsze, RP jest od dawna członkiem NATO i Unii Europejskiej, dzięki czemu ma dostęp do informacji i sieci stanowiących obiekt szczególnego zainteresowania ChRL. Ewentualne złamanie rządowych zabezpieczeń, z perspektywy Pekinu, mogłoby więc w konsekwencji pozwolić na uzyskanie tajnych danych obu tych organizacji. Po drugie, w Polsce coraz powszechniej działają filie międzynarodowych korporacji, dysponujących interesującymi technologiami i *know-how*. Cyberataki wymierzone w działające w kraju przedsiębiorstwa mogą więc przynieść określone korzyści gospodarcze. O tych tendencjach najlepiej świadczą statystyki. Według raportów zespołu CERT.GOV.PL za lata 2011, 2012 oraz 2013 Chiny znajdują się na pierwszym miejscu pod względem liczby cyberataków wymierzonych w sieci monitorowane przez system ARAKIS-GOV (było to odpowiednio 31,8%, 19,89% i 17%)<sup>120</sup>. Należy zarazem podkreślić, iż nie ma dowodów na to, że za tymi incydentami stoi chiński rząd, przez co oficjalnie są one klasyfikowane jako zwykłe akty cyberprzestępczości. Bez względu na to wydaje się, iż Polska w najbliższych latach, podobnie jak inne kraje Sojuszu, może być obiektem operacji cyberszpiegowskich ChRL, co miałoby poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego.

Wreszcie, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną ciekawą prawidłowość, jaką jest znaczna skala ataków komputerowych pochodzących z terytorium Stanów Zjednoczonych. W przywołanych wyżej raportach CERT.GOV.PL za lata 2011-2013 pod tym względem Stany Zjednoczone zajmują drugie lub trzecie miejsce (26,56% wszystkich incydentów w 2011 roku, 17,15% w 2012 roku, 9,91% w 2013 roku)<sup>121</sup>. Jest to sytuacja o tyle interesująca, iż zarówno elity

<sup>119</sup> Zob. *APT1. Exposing One of China's Cyber Espionage Units*. Mandiant Report 2012.

<sup>120</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2011 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2012, s. 12; *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2012 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2013, s. 9; *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2013 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2014, s. 12.

<sup>121</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2011 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2012, s. 12; *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2012 roku*. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Warszawa 2013, s. 9; *Raport o stanie bezpieczeństwa*

polityczne, jak i większość ekspertów w dyskusji poświęconej bezpieczeństwu teleinformatycznemu RP koncentruje się przede wszystkim na wyzwaniach wynikających z aktywności służb Federacji Rosyjskiej czy Chińskiej Republiki Ludowej. Natomiast niemal kompletnym milczeniem pomija się bardzo dużą skalę cyberataków pochodzących z terytorium USA. Oczywiście nie były one dotychczas na tyle poważne, aby problem ten poruszać w oficjalnych relacjach na szczeblu rządowym, jednak być może pewnym rozwiązaniem powinna być bezpośrednia współpraca między odpowiednimi służbami obu państw, która mogłaby usprawnić proces przeciwdziałania tego typu zagrożeniom.

## Zakończenie

Na początku drugiej dekady XXI wieku polityka cyberbezpieczeństwa Polski osiągnęła pierwszy etap swojego rozwoju, o czym świadczyło wypracowanie podstawowego dokumentu ramowego, określającego strategię w tej dziedzinie (*Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni RP*), jak i praktycznego systemu reagowania na incydenty teleinformatyczne. Nie oznacza to jednak bynajmniej rozwiązania wszystkich dylematów, które pojawiają się w tej dziedzinie. Ze względu na dynamikę zjawisk zachodzących w cyberprzestrzeni, w tym m.in. rosnące zainteresowanie innych rządów cyberatakami, a także coraz większą skalę cyberprzestępczości czy cyberterroryzmu, polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego musi być bowiem stale aktualizowana. Mimo widocznych postępów w ostatnich latach, w drugiej dekadzie XXI wieku pojawia się w tej sferze coraz więcej znaków zapytania, problemów, na które Polska nie znalazła jeszcze dotychczas jednoznacznej odpowiedzi.

Scharakteryzowane wyżej dylematy mają charakter wielopłaszczyznowy i wymagają zintegrowanego podejścia, uwzględniającego nie tylko wymiar *stricto* informatyczny, lecz również polityczny, prawny, administracyjny czy wojskowy. W niektórych kwestiach, takich jak rozwijanie zdolności do prowadzenia ofensywnych operacji w cyberprzestrzeni, wydaje się, iż władze zmierzają we właściwym kierunku, choć podstawowe założenia w tej sprawie pozostaną zapewne niejawne. W innych kwestiach dotychczasowe działania Warszawy mogą jednak budzić uzasadnione wątpliwości. Za najbardziej kontrowersyjną należy z pewnością uznać kwestię działań godzących w podstawowe prawa człowieka. Jeśli informacje ujawnione przez Glenna Greenwalda okazałyby się prawdziwe, to byłby to skandal zdecydowanie większy, niż wielokrotnie przypominana przez media głównego nurtu sprawa więzień CIA. Polski rząd powinien więc te wątpliwości jak najszybciej wyjaśnić, godząc one bowiem w jego wiarygodność. Znaczne obawy może także budzić brak wyraźnej decyzji dotyczącej podniesienia wydatków na bezpieczeństwo teleinformatyczne, co w konsekwencji może się przełożyć na jakość stosowanych przez służby zabezpieczeń oraz zatrudnianych specjalistów, szczególnie w świetle informatyzacji kolejnych obszarów funkcjonowania państwa.

Wreszcie, nie można pominąć niewystarczającej aktywności dyplomacji RP w międzynarodowej debacie poświęconej cyberbezpieczeństwu czy braku zintegrowanego podejścia do uświadamiania i edukacji obywateli w tej materii.

Reasumując należy więc stwierdzić, iż sposób reakcji władz RP na wskazane wyżej dylematy, będzie nie tylko jednym z czynników determinujących stan bezpieczeństwa narodowego w drugiej dekadzie XXI wieku, lecz także może mieć zasadniczy wpływ na poziom ochrony podstawowych praw człowieka w Polsce, takich jak prawo do prywatności czy wolność słowa.

## Noty o Autorach

**prof. dr hab. Robert Borkowski** – Prodziekan ds. Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**prof. dr hab. Mariusz Kolczyński** – Dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**prof. dr hab. Rafał Ożarowski** – profesor nadzwyczajny UG w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych i Studiów Strategicznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Gdańskiego

**prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk** – Kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**prof. dr hab. Justyna Zając** – adiunkt w Zakładzie Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**dr hab. Tomasz Młynarski** – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

**dr hab. Jarosław Tomasiewicz** – adiunkt w Zakładzie Historii Najnowszej po 1945 roku Instytutu Historii Uniwersytetu Śląskiego

**dr Grzegorz Balawajder** – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego

**dr Katarzyna Czornik** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**dr Spasimir Domaradzki** – adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Politycznych Uczelni Łazarskiego

**dr Adam Krawczyk** – adiunkt w Zakładzie Historii Najnowszej po 1945 roku Instytutu Historii Uniwersytetu Śląskiego

**dr Krzysztof Księżopolski** – adiunkt w Zakładzie Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**dr Miron Lakomy** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**dr Robert Radek** – adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**dr Patrycja Szostok** – adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**dr Aleksandra Zięba** – adiunkt w Zakładzie Nauki o Bezpieczeństwie Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

**mgr Paweł Grzywna** – asystent w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

**mgr Monika Szynol** – asystent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego; Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach

**mgr Radosław Wiśniewski** – doktorant Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej

## **Summary**

Security is one of the basic needs of human communities. The dynamics of the political, economic, social and cultural changes in recent decades led to the expansion of the meaning of this term. Besides the traditional aspects of security, such as political or military security, the significance of the other categories, as economic, cultural, social or ICT security, enormously increased. Transformation in the specified area was related not only to the substantial changes in the world order in the late 80s and 90s, but also to diversified and important processes, such as the technological revolution, migrations or globalization. Therefore, the term of security, both in internal and external sense, includes a growing number of areas of human life and communities. Nowadays, it is not identified only with the political or military challenges. Furthermore, in the 21<sup>st</sup> century other existential threats appear to countries obliged to confront with them. Among them should be indicated increasing transnational crime, cyber-attacks, the intensification of nationalisms, religious extremism and terrorism.

Such problems and challenges result in a number of multidimensional dilemmas in the Polish security policy in the second decade of the 21<sup>st</sup> century. The decisions taken by policymakers will determine whether and to what extent Poland will be ready not only to respond effectively to the diagnosed threats, but also to adapt to the constantly evolving security environment.

## **Zusammenfassung**

Sicherheit ist eines der Grundbedürfnisse der menschlichen Gemeinschaften. Dynamik der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten führte zu der Erweiterung der Bedeutung dieses Begriffs. Neben den traditionellen Dimensionen von diesen, wie politische oder militärische Sicherheit, stieg unverhältnismäßig die Bedeutung der anderen Kategorien, wie zum Beispiel die wirtschaftliche Sicherheit, kulturelle, soziale oder ICT. Dies beinhaltete nicht nur die umwälzenden Veränderungen im internationalen Umfeld in den späten 80er und 90er Jahren, sondern auch eine Reihe von wichtigen Prozessen wie die technologische Revolution und die Migrationen und die Globalisierung. Mit anderen Worten, das Sicherheitsthema, sowohl auf interne und externe Bezug, umfasst wachsende Anzahl von Bereichen des menschlichen Lebens und seine Gemeinschaften. Heutzutage wird es nicht nur mit den Herausforderungen vom politischen oder militärischen Charakter identifiziert. Neben ihnen erscheinen auch andere existentielle Bedrohungen, mit denen sich die einundzwanzigsten Jahrhundert Staaten messen müssen. Dazu gehören eine Erhöhung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Cyber-Angriffe, der Anstieg des Nationalismus und des religiösen Extremismus und Terrorismus.

Solche Probleme und Herausforderungen tragen dazu bei, dass die polnische Sicherheitspolitik in der zweiten Dekade des einundzwanzigsten Jahrhunderts vor einer Reihe von mehrdimensionalen Dilemmata steht. Von den Entscheidungen, die von den Entscheidungsträgern gemacht wurden, hängt es ab, ob Polen und in welchem Umfang bereit sein wird, wirksam nicht nur auf die schon diagnostizierte Bedrohung zu reagieren, sondern sich auch dem ständig weiterentwickelnden Sicherheitsumfeld anzupassen.

## Резюме

Le besoin de sécurité est l'un des besoins élémentaires de chaque collectivité humaine. Au cours des dernières décennies, la dynamique des processus économiques, politiques, sociaux et culturels a abouti à l'extension de la signification du terme « sécurité ». Outre les dimensions matérielles traditionnelles de la sécurité, telles que la sécurité politique ou militaire, il est cependant essentiel de noter l'importance des catégories comme la sécurité économique, culturelle, sociale ou téléinformatique, qui s'est notablement accrue. Le phénomène était lié non seulement à des changements fondamentaux marquant l'environnement international à la fin des années 1980 et au début des années 1990, mais aussi à la chaîne de processus importants : la révolution technologique, les migrations de populations ou la globalisation. En d'autres termes, la problématique de la sécurité, tant au plan intérieur qu'extérieur, englobe un nombre croissant de domaines de la vie de l'homme et sa collectivité. Aujourd'hui, l'activité de l'homme ne se limite pas qu'aux défis de nature politique ou militaire. Il apparaît qu'il y a aussi d'autres menaces existentielles, à lesquelles les pays doivent faire face au XXI<sup>e</sup> siècle. Il s'agit notamment de l'augmentation de la criminalité transnationale, des cyber-attaques, du renforcement de formes de nationalismes et d'extrémismes religieux ou bien du terrorisme.

En raison de tous ces problèmes et enjeux, la politique de sécurité de la Pologne est confrontée en cette deuxième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle à la série des dilemmes multidimensionnels. Les choix des décideurs politiques montreront si, et à quel point, la Pologne sera prête à réagir effectivement à des menaces déjà diagnostiquées, et aussi à un environnement de la sécurité en constante évolution.

## Суммирование

Безопасность является одной из основных потребностей человеческих сообществ. Динамика политических, экономических, социальных или культурных процессов в последние десятилетия привела к расширению значения этого термина. Рядом с традиционными аспектами, как политическая или военная безопасность, резко возросла значимость других категорий, таких как экономическая, культурная, социальная или информационная безопасность. Это было связано не только с большими изменениями в международной среде на рубеже 80-х и 90-х годов XX столетия, но и с рядом важных процессов таких, как научно-техническая революция, миграции или глобализация. Другими словами, тема безопасности, так с внутренней, как и с внешней точки зрения, включает в себя растущее число областей жизни человека и его общества. В настоящее время не идентифицируем её только с проблемами политического или военного характера. Рядом с ними появляются другие экзистенциальные риски, с которыми приходится сталкиваться государствам в XXI столетии. Среди них следует назвать рост транснациональной преступности, кибер-атаки, усиление национализма и религиозного экстремизма, или терроризм.

Из-за таких проблем и вызовов, польская политика безопасности во втором десятилетии XXI века, сталкивается с рядом многомерных дилемм. От выборов, сделанных её выборщиками, зависит будет, будет ли и на сколько Польша готова эффективно реагировать не только на уже известные риски, но и адаптироваться к постоянно эволюционирующей среде безопасности.

## **Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach**

Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach powstał w 2013 roku w wyniku konkursu ogłoszonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na realizację zadania publicznego „Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej”. Organizacją prowadzącą katowicki RODM jest Fundacja na Rzecz Wspierania Edukacji i Rozwoju Samorządności wśród Młodzieży VIRIBUS UNITIS.

**Przybliżenie obywatelom polskiej polityki zagranicznej oraz wzmocnienie kanałów współpracy pomiędzy MSZ, samorządem i organizacjami pozarządowymi** są głównymi celami działalności Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej, które funkcjonują w 17 miastach Polski.

Ośrodki odpowiedzialne są za animowanie i inicjowanie w regionie spotkań, debat i innych wydarzeń z udziałem przedstawicieli najważniejszych instytucji, organizacji oraz ośrodków analityczno-badawczych. Spotkania oraz debaty stają się okazją do **dyskusji na temat funkcjonowania polskiej polityki zagranicznej w kontekście regionalnym**. Umożliwiają one również partnerom regionalnym **wyrażanie opinii na temat oczekiwań w zakresie wsparcia przez MSZ** ich działań o charakterze międzynarodowym.

*Udział we wszystkich projektach RODM jest bezpłatny.*



**REGIONALNY OŚRODEK DEBATY MIĘDZYNARODOWEJ  
W KATOWICACH**

ul. Kościuszki 6, 40-049 Katowice

tel. +48 32 209 17 01, + 48 534 777 223

fax. +48 32 209 16 90

e-mail: [rodm@rodm-katowice.pl](mailto:rodm@rodm-katowice.pl)

www: [www.rodm-katowice.pl](http://www.rodm-katowice.pl)

[www.facebook.com/RODMKatowice](https://www.facebook.com/RODMKatowice)



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

Zadanie dofinansowane ze środków  
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

ISBN 978-83-938760-2-0