

AKADEMIA SZTUKI WOJENNEJ



**AKADEMICKIE CENTRUM
ANALIZ STRATEGICZNYCH**

MYŚL STRATEGICZNA

Nr 3 (3) 2025

Warszawa 2025

Rada Naukowa

prof. dr hab. Mirosław Karpiuk (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) –
przewodniczący
dr hab. Dominik Bierecki, prof. UP (Uniwersytet Pomorski w Słupsku)
dr hab. Małgorzata Czuryk, prof. UWM (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)
dr hab. Krzysztof Drabik, prof. UwS (Uniwersytet w Siedlcach)
dr Magdalena El Ghamari (Uniwersytet Civitas)
gen. bryg. dr hab. inż. Mariusz Fryc, prof. ASzWoj (Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie)
Eriks Jekabsons, PhD (Maria Curie-Skłodowska University, University of Latvia, Latvia)
Gediminas Kazėnas, PhD (Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania)
dr hab. Marek Klimek, prof. UKEN (Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)
dr hab. Justyna Kurek-Sobieraj, prof. ASzWoj (Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie)
prof. dr hab. Andrzej Pieczywok (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)
dr hab. Michał Polak, prof. PK (Politechnika Koszalińska)
Prof. Dmytro Shevchuk (The National University of Ostroh Academy, Ukraine)
George Soroka, PhD (Harvard University, USA)
Prof. Vaja Vardidze (Sulkhan-Saba Orbeliani University, Tbilisi, Georgia)

Redakcja

Redaktor naczelny: prof. dr hab. Adam Jelonek
Sekretarz: dr Krzysztof Kaczmarek
Członkowie: dr Justyna Olędzka, dr Maciej Gurtowski

Projekt okładki: Krzysztof Fryc

ISSN 3071-9305

Adres wydawcy/redakcji

Akademickie Centrum Analiz Strategicznych
Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie
Al. gen. A. Chruściela „Montera” 103
00-910 Warszawa

Spis treści

Andrzej Ostas

Armia do obrony czy do zmiany – dylematy suwerenności strategicznej
Polski. Zrobimy to, czy będziemy tylko o tym rozmawiać?..... 5

Paweł Pelc

Rearm Europe Plan/Readiness 2030 – szanse i zagrożenia
dla polskiego przemysłu zbrojeniowego 39

Zbigniew Nowak

26 lat obecności Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Traktatu
Północnoatlantyckiego w ocenie byłych prezydentów Polski 54

Krzysztof Nieczydor

Ukraina w poszukiwaniu gwarancji bezpieczeństwa 75

Dariusz Andrzej Magierek

Energetyka jako fundament bezpieczeństwa energetycznego..... 91

Elżbieta Hodyr

Military Operations in Cyberspace Before 2022: Strategic Assumptions
and Doctrinal Approaches 106

Andrzej Ostas

Akademickie Centrum Analiz Strategicznych

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

a.ostas@akademia.mil.pl

Armia do obrony czy do zmiany – dylematy suwerenności strategicznej Polski. Zrobimy to, czy będziemy tylko o tym rozmawiać?

Streszczenie

Zmiana systemu obronnego wprowadzona w Polsce w 2022 roku opiera się na zapisach nieaktualnej strategii, a przede wszystkim nie wnosi efektu synergii. Ostatnie zmiany prawa ukierunkowano na wybrane skutki, a nie na przyczyny, dlatego nie udało się uzyskać przełomowych zdolności ani też optymalnego poziomu mobilizacji czy wzmocnienia potencjału narodowego.

Cel zmian systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej to osiągnięcie takiego zorganizowania, czyli połączenia systemów, zdolności i procesów (państwa oraz wspólnoty społecznej), żeby dochodziło do wzmocnienia państwa oraz wzrostu odporności społecznej w procesie sterowania i realizacji strategii.

Zmiana zasad dotyczących organizacji systemu obronnego okazała się nieprzygotowana, a w okresie przejściowym przyczyniła się do obniżenia zdolności (efekt zmiany). Nie powoduje też optymalnej kumulacji zasobów obronnych ani nie buduje ekosystemu rozwoju, a także obrony Polski (patrz: samowystarczalność, odtwarzanie rezerw, rozwój własnych zdolności). Wprowadzenie nowej ustawy dotyczącej obrony cywilnej utrzymuje brak systemowego połączenia funkcji (i w czasie) z działaniem SZ RP, rozwiązaniami określonymi dla stanów nadzwyczajnych, sytuacji (nie stanów) kryzysowych i wojny.

Za nieuzasadnione należy uznać także dalsze powiększanie zadań, odpowiedzialności i wprowadzanie nowych form działania SZ RP w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (w tzw. wspieraniu) – przy każdej okazji oraz alokacji niewystarczających i traconych bezpowrotnie zasobów.

Słowa kluczowe:

siły zbrojne, obronność, bezpieczeństwo, suwerenność

Wstęp

Postęp cywilizacyjny oraz zmiana (w każdej dziedzinie) były i są możliwe, ponieważ ludzie odkrywają nowe lub naśladują istniejące rozwiązania (kopiowanie) i wprowadzają innowacje. Dawniej postęp był efektem ciężkiej pracy, talentu lub przypadku albo przymusowego wdrożenia (podboje; projekcja *soft power*), ale także efektem skoku polegającego na wdrażaniu rozwiązań (nowych, podpatrzonych lub po prostu skradzionych). Czas od zawsze był najważniejszy, ale czas dobrobytu i rozwoju był i jest nadal zależny od śmiałych decyzji oraz głównych czynników determinujących takich, jak: inwestycje, organizacja, sposób zarządzania i podróże (kupców, odkrywców, władców), czy wreszcie wojny i kradzieże (łupy wojny lub z ukrycia). Pomysły i innowacje przywożone z podróży służbowych kumulowały kapitał i były wchłaniane przez ludzi, idee i nowe techniki czy technologie – w czasie. Mądrzy władcy, przywódcy rozumieli znaczenie świadomości i rozwoju, dlatego w ramach kumulacji zdolności wdrażali zmiany, sponsorowali projekty nauki, wiedzy i świadomości. Żeby postęp i rozwój były trwałe, skupiano się na tworzeniu samowystarczalnego ekosystemu państwowego lub narodowego. Kultury, narody, państwa łączyły dane wejściowe, tj.: wynalazki, odkrycia, patenty, a także modele: kupione, skradzione lub skopiowane, z własnymi modyfikacjami, stąd powstawały rozwiązania dostosowane do lokalnych uwarunkowań i aktualnej, a najlepiej przyszłej sytuacji bezpieczeństwa.

Do rozwoju i postępu niezbędne były i są warunki, które je zapewnią. Ludzie, narody i państwa muszą mieć, tzn. stworzyć możliwość: wolności badań, odkrywania i testowania innowacji, wdrażania nowych lub sprawdzonych rozwiązań, ale także wolności słowa, dostępu do kapitału i rynku ograniczonego przez rządy prawa, zasady podziału pracy i uczciwej płacy (na poziomie zarówno jednostki, jak i państw). Innowacje (jak AI czy zdalne użycie broni śmiertelnej) są kosztowne i kontrowersyjne, a wyniki projektów badawczych niepewne.

Zasadniczym motywatorem aktywności ludzi w każdym czasie (pokoju, kryzysu, wojny) jest chęć uwolnienia się od zależności (od kogokolwiek i czegokolwiek), potrzeba uniknięcia ograniczeń lub niedostatku. Ciężka praca, nacisk na edukację oraz badania i rozwój wymagają czasu i nakładów, poświęcenia zasobów, których brakuje i mogłyby zaspokajać inne ważne potrzeby.

Jednakże etos pracy u podstaw jest istotny, bo każde działanie wymaga posiadania podstawowych punktów odniesienia (w każdej dziedzinie) i akceptacji wynikającej ze zrozumienia.

Konkurencja i wyścig w rozwoju (gospodarczym, technologicznym i inne, np. eksploracji kosmosu) stworzyły elity krajów, narodów, które bardziej skorzystały z postępu, kumulacji kapitału i posiadanych zasobów, a wykluczyły tych, którzy nie mieli takich możliwości, zdolności lub, najważniejszego, woli zmian. Agresja narodów czy państw jest efektem własnych deficytów (jak brak zdolności autonomicznych lub odstraszania) oraz efektem przyciągania tych, którym nie udało się osiągnąć sukcesu i nie mają perspektyw, a widzą za płotem bezpieczny świat i szanse na własny (!) rozwój. Brak bezpieczeństwa powoduje poszukiwanie stabilności i przewidywalności, dlatego tak istotne jest, żeby adaptacja i rozwój powiększały pole rozwoju i zabezpieczały interesy jednostki, wspólnoty i państwa.

Wydaje się, że kończy się epoka zapoczątkowana przez rewolucję przemysłową, utrwalona przez liberalny porządek świata ustanowiony po II wojnie światowej. Proces redefinicji porządku światowego już teraz wpływa na stabilność, przyszłość narodów i państw, choć jego zakończenie nie jest znane. Najważniejsze jest, żeby nie dopuścić do anarchii i ograniczać skutki chaosu wprowadzanego przez aktywność głównych podmiotów (państwa, sojusze, koncerny, oligarchowie XXI w. i narody, np. palestyński) światowej polityki i gospodarki.

Najprostszą odpowiedzią jest dążenie do samowystarczalności i autonomii oraz gospodarka obiegu zamkniętego, lecz ograniczenia powodują powstawanie coraz to nowych stref sporu, a skutki zmian klimatu tworzą nieprzewidywalne fale, które mogą powrócić i zagrozić nam w najbardziej nieoczekiwanym momencie.

Do przeciwdziałania zniszczeniu z zewnątrz lub anarchii najważniejsze jest wewnętrzne przygotowanie państwa i jego aparatu, także organizacyjne (nie tylko techniczne, technologiczne czy w skali). Zmiana organizacji państwa w zakresie bezpieczeństwa jest niezbędna, ale wymaga optymalizacji administracji całego państwa. Redukcja poziomów blokujących sprawność, czy to w armii, w procesach gospodarczych (koncesje; certyfikaty) czy projektach strategicznych (plany, programy) jest zadaniem ciągłym i aktualnym. Wielkiej odwagi, odpowiedzialności, ale przede wszystkim inicjatywy wymaga podjęcie decyzji o kierunkach, zakresie i zasięgu zmian. Trzeba szerzej rozumieć,

że czas jest krytycznym miernikiem i nieubłagane rozlicza wszystkich, także z bezpieczeństwa naszej przyszłości. Mamy przewagę nad wcześniejszymi złotymi czasami, ponieważ możemy uczyć się na sukcesach i błędach przeszłości. Wiemy, co powinniśmy zrobić, żeby spróbować na nowo, dać nadzieję, poczucie dumy i patriotyzmu, a przede wszystkim perspektywę trwania narodu i państwa. Odwagi, i tylko tego, i aż tego trzeba dla bezpiecznej przyszłości kolejnego pokolenia, wspólnoty narodu i państwa, dlatego dziś dyskutujemy jak zorganizować naszą przyszłość przez działanie tu i teraz.

Negatywne trendy bezpieczeństwa tworzą dziś niestabilność, którą charakteryzuje tendencja do zaostrzania, a nie, jak dawniej, do wygaszania. Taki mamy klimat (nie tylko politycznie), dlatego najważniejszym zadaniem jest dziś projekcja przyszłości przez określanie scenariuszy rozwoju sytuacji. Tylko na podstawie prawdopodobnych scenariuszy będzie możliwe planowanie i przygotowanie w ramach systemowej adaptacji. Sama modernizacja techniczna nie jest czynnikiem wystarczającym w procesie poprawy efektywności, dlatego konieczne są zmiany organizacyjne. O tym musimy rozmawiać, dyskutować i wybrać rozwiązania najbardziej efektywne, wskazać cele i wykonywać realne programy, wzmacniać siebie, a nie konkurentów.

Środowisko i warunki bezpieczeństwa w pierwszej połowie XXI wieku

Wysoki poziom emocji i napięcia wynikające z globalnej niepewności (efekt oddziaływania Chin, Rosji i Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także zmian klimatu i ograniczania dostępu do wody), rewizji zasad i zerwania zaufania nie sprzyjają bezpieczeństwu, ani też poczuciu bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone Ameryki po okresie niepewności po objęciu urzędu przez prezydenta Donalda Trumpa znów stały się przewidywalne w swojej nieprzewidywalności. Dzisiejszy Pax Americana to biznesowa zasada: maksymalizujemy zyski i tniemy koszty. Nowa polityka Waszyngtonu, wdrożona zapewne w celu globalnej konkurencji z Chinami i Rosją, wymusza i tworzy nowe relacje, które wymagają jednocześnie rewizji kwestii zasadniczych, dotyczących: wartości, interesów narodowych i międzynarodowych. Taki stan, być może przejściowo, wzmacnia niepewność i multiplikuje ryzyka, które są szczególnie odczuwalne w państwach niezdolnych do samodzielnego trwania lub połączenia (z innymi państwami, sojuszami).

Polska koncentrowała dotychczas swoją politykę bezpieczeństwa na Stanach Zjednoczonych, skupiała się na strategicznym i długofalowym ograniczaniu wpływów państw nam wrogich, także przez działanie w Unii Europejskiej (UE). Proces poprawy efektywności i optymalizacji wymaga nowego, bardziej efektywnego zorganizowania państwa i armii jako gwarantów trwania i przetrwania narodowego.

W świecie, w którym siła zastępuje zasady, sprawiedliwość i solidarność, proporcjonalność nie okazała się właściwym rozwiązaniem. W sytuacji nierównowagi sił i braku uznania międzynarodowych trybunałów oraz znaczenia międzynarodowej opinii społecznej zmienia się znaczenie dawnych umów i ewoluują źródła rozwoju. Siła państwa wynika z posiadania fundamentów (ludność, kultura, terytorium, zasoby geologiczne, położenie geograficzne i geopolityczne, klimat itd.) oraz zdolności (rozumianych jako stały, ciągły proces przygotowania, i utrzymania!), które są, a nie tylko mogą być wykorzystywane autonomicznie i niezależnie od interesów konkurencji (lub sojuszników) w relacjach z innymi państwami, narodami, organizacjami, a także prywatnymi koncernami. Siła nowoczesnego państwa jest efektem synergii gospodarczego rozwoju, stabilności procesów podstawowych (odporność), zdolności wojskowych (nie tylko sił zbrojnych), ale także gotowości rezerw, zwłaszcza rezerw osobowych i materiałowych, połączonych w uregulowaniach prawnych i programach mobilizacji, realizujących cele ustalone w aktualizowanych strategiach i politykach. Właściwe połączenie i realizację misji zapewniają rządzący, stąd tak istotne jest, żeby umiejętności przywódców (państwa, politycznych) były odpowiednie do uzyskania zgody i poparcia, a w czasie zagrożenia egzystencjonalnego do mobilizacji i utrzymania woli społecznej.

Na marginesie dyskusji o zmianach warto podkreślić znaczenie odstraszenia. Najważniejsze dla odstraszenia było i jest nadal posiadanie zdolności do odwetu. Takie zdolności, czyli do drugiego uderzenia, przez lata zapewniały Stany Zjednoczone stabilne odstraszenie nuklearne przeciwko Związkowi Radzieckiemu. Definicję strategicznej stabilności nuklearnej przedstawił Thomas Schelling w książce pt. „*The Strategy of Conflict*”. Jego zdaniem o wzajemnym odstraszeniu stanowi nie sama równowaga, równość czy symetria, ale stabilność równowagi¹.

1 Th. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Boston 1990.

Schelling przedstawił wniosek, że mocarstwa (nuklearne) mogą osiągnąć stabilną równowagę tylko wtedy, gdy żadne z nich, uderzając jako pierwsze, nie może zniszczyć zdolności drugiego do odwetu². Był to filar amerykańskiej strategii nuklearnej, która opierała się na zasadzie, że duża część sił nuklearnych musi być w stanie przetrwać i odpowiedzieć na każde pierwsze uderzenie przeciwnika.

Założenia te można i należy uznać za mierniki zdolności do obrony, czyli zdolność do obrony (także w konflikcie konwencjonalnym lub zagrożeniu konfliktem) istnieje, gdy spełnione są dwa wymagania:

- 1) posiadanie zdolności do przetrwania pierwszego uderzenia przeciwnika;
- 2) posiadanie zdolności odpowiedzi na każde pierwsze uderzenie przeciwnika.

Spełnienie powyższych wymagań jest ważne dla zdefiniowania warunków odporności i zdolności wymaganych do obrony Polski.

Zmiany w świecie nowych technologii i technik wpływu, np.: hybrydowego wpływu na państwo (albo jednostkę) z wykorzystaniem zależności gospodarczych, czy sieci społecznościowych skutkują możliwością prowadzenia wojny z całym światem. Jest to wynik koncepcji nowego imperium³ oraz skutek postępu technologicznego i bezwzględnego wykorzystania religii do celów politycznych. Powojenne dążenie do ograniczania nacjonalizmu odchodzi w niepamięć i nie stanowi klucza do rozwiązania problemów koegzystencji narodów. Łączenie poglądów z religią staje się powszechne, a zwykłe środki walki zostały uzupełnione przez potężną broń, tj. ingerencje w procesy wyborcze (prezydenckie, parlamentarne, także referenda), przy czym nadal priorytetem pozostaje powiększanie obszaru posiadanych nieruchomości czy terytorium przez zajmowanie w trakcie konfliktu bezpośredniego, także wojny lub na skutek „rewolucji” społecznej (referendum + „proklamowanie niepodległości”) albo kupowane (także nielegalnie) przez osoby lub podmioty poddawione. Połączenie państwa i wielkiego biznesu staje się kolejnym znakiem

2 Ibidem.

3 Każdy może być obywatelem imperium, np. wirtualnie, choć model zmiany zakłada, że z czasem musi dojść do fizycznej relacji i potwierdzenia lub wykluczenia (poparcia). Modele propagowane dziś to: Ruski Mir (Rosja); Pas i Szlak (Chiny); hegemon (Stany Zjednoczone), Nowa Siła (Indie), ale także imperia oligarchów nowej ery – Elon Musk i inni.

nowej ery, gdzie interesy jednostki przeważają nad interesami wspólnoty i państwa (nie tylko jednego).

Największym sukcesem aktywności głównych podmiotów stosunków międzynarodowych w ostatnich latach XX wieku okazało się skuteczne maskowanie prawdziwych celów działań, które służyły osłabianiu potencjału (państw lub sojuszy), obniżaniu gotowości do działań i pozbawianiu woli np. przez budowanie przekonania o bezsilności (m.in. przez szantaż nuklearny), i jednocześnie budowie własnych przewag. Metodyka tworzenia alternatywnej rzeczywistości, czyli przekonania ludzi albo państw o stanie, który nie wystąpił, stała się symbolem działania hybrydowego, i nie tylko Rosji. W czasach podejmowania decyzji na podstawie sondaży, które same w sobie mogą stanowić element działań hybrydowych, szczególnie trudne okazało się (i okazuje nadal) utrzymanie zaufania społecznego, a szczególnie łatwe budowanie przekonania o określonych stanach, także nieprawdziwych. Kraje i związki państw, posiadacze największego sojusznika, czyli broni atomowej, mają przewagę, którą bezwzględnie wykorzystują. Zachowanie suwerenności krajów słabszych jest możliwe, lecz wymaga tylko, i aż, właściwego połączenia zasobów, organizacji i woli działania ludzi.

Po ukształtowaniu państw opierających się na planach (strategie, polityki) czy też wynikach badań naukowych (albo pseudobadań naukowych, przedstawianych w ramach narracji) zakres aktualnych zmian w odniesieniu do obietnic (np. wyborczych) jest głównie deklaratoryjny. Okazuje się, że krytyczny jest brak instrumentów sterowania, zasad zapewniających osiągnięcie celów nadrzędnych wspólnoty, przez co następuje skupienie na tym jak kierujemy, administrujemy, a nie jak sterujemy procesem i co osiągamy. Niezbędne jest działanie według planu, ale każdy dobry plan musi być skoncentrowany na celach i interesach narodowych, a warunkiem podstawowym osiągnięcia efektów jest aktualność planów i strategii.

Niezrozumienie procesów i projektów na poziomie strategicznym okazuje się bezwzględnie krytyczne, dlatego też niezbędne jest zwrócenie uwagi na konsekwencje braku planowania strategicznego i przedkładanie interesów innych ponad podstawowe interesy narodowe (uwaga na powszechnie nieznany i niestosowany w Polsce art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Wspólnoty Europejskiej: „każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa”).

Wnioski z Ukrainy, czyli do jakiej wojny się szykujemy: krótkotrwałej czy długotrwałej?

Państwo i społeczeństwo ukraińskie zbliża się do kolejnego, czwartego roku wojny po inwazji Rosji. Warto zastanowić się jak to się stało, że Ukraina przetrwała, zwłaszcza w początkowym okresie obrony. Przypomnieć sobie przygotowania (do obrony i do ofensywy) i wiedzieć – albo umieć wyobrazić sobie, czy Ukraina jako państwo i ukraińska armia rzeczywiście miały samodzielnie niezbędne narzędzia do obrony, czy na czas zapadały decyzje o zorganizowaniu i czy można było lepiej, szybciej, sprawniej?

Sprawdzenie i przemyślenie tego jak zadziałały procedury, prawo i organizacja w obronie Ukrainy mogą być podstawowe do zrozumienia i uniknięcia błędów w przyszłych konfliktach.

Okazało się, że zorganizowanie (właściwe połączenie) i ustalenie narodowego systemu obrony, czyli co należy robić w czasie pokoju, a co w czasie wojny lub zagrożenia, stanowi o trwaniu oraz przetrwaniu państwa i narodu. Mimo znaczących różnic między systemami obronnymi Polski (bo +NATO) i Ukrainy można pokusić się o porównania i wnioski, których założenia mogą być przydatne do adaptacji oraz transformacji państwa i systemu obronnego Polski, w tym armii.

Najważniejsze decyzje dotyczące obrony Ukrainy odnosiły się do zachowania państwa i społeczeństwa, a w szczególności, po pierwsze – użycia sił zbrojnych, po drugie – prawnego wprowadzenia określonego stanu (operacji specjalnej, antyterrorystycznej; gotowości; mobilizacji częściowej; stanu wojennego), a po trzecie – wojennej mobilizacji zasobów państwa i uzyskania wsparcia zewnętrznego (bilateralnie lub zgodnie z umowami wielostronnymi).

Wojna Federacji Rosyjskiej z Ukrainą pokazała wrażliwość państw i punkty podatności na zakłócenia (sieć komunikacyjna, centra logistyki, węzły infrastrukturalne, systemy energetyczne, sieci łączności, a także: niepewność umów i sojuszy). Doświadczenie Ukrainy pokazuje, że ocena skuteczności przez miernik koszt–efekt okazała się i jest ostatecznie kluczowa dla osiągnięcia sukcesu (w każdym aspekcie).

Zachowanie funkcji państwa i zaufania społecznego w pierwszych chwilach pełnoskalowego ataku sił zbrojnych Rosji zdecydowały o trwaniu i przetrwaniu Ukrainy, która otrzymując istotną wielkościowo i na czas (!) pomoc logistyczno-inżynierską, tj.: systemy transportu (cywilne i wojskowe), części

zamienne systemów zasilania energią i agregaty prądotwórcze, oraz wojskową, tj.: broń indywidualną i specjalizowaną, np. polskie granatniki RPG Komar, pojazdy samobieżne artylerii (lufowej i raketowej), czołgi, systemy ochrony indywidualnej i racje żywnościowe o długim terminie przydatności, utrzymała sprawność i zdolność (niesamodzielną, co jest wskaźnikiem kierunków pożądanej adaptacji państw zagrożonych) do działania (walki i odtwarzania). Ważną rolę w obronie odegrała przy tym głębia terytorium, no i całkowicie nieoczywiste błędy armii agresora.

Przykłady z długotrwałej wojny na Ukrainie pokazały, że drony dają przewagę w uderzaniu na większe odległości, przy wyższym poziomie bezpieczeństwa operatorów, nadal jednak to artyleria, szczególnie raketowa, daje przewagę w działaniach wojsk. Oczywiście rola dronów w rozpoznaniu, namierzaniu i korekcie danych jest nieoceniona, a każde usprawnienie z pożytkiem dla bezpieczeństwa jest ważne, ale to siła rażenia połączona z manewrem i świadomością decydują o zwycięstwie. Zdolności do projekcji siły na odległość zasadniczo zmieniły planowanie i taktykę działań, nie tylko wojskowych, w każdym wymiarze i płaszczyźnie, dlatego ważna jest adaptacja państwa oraz działań i zasad prowadzenia operacji wojskowych.

Dominacja zasady koszt vs. efekt najbardziej uwidoczniła się na Ukrainie w walce powietrznej i morskiej, gdzie stosowanie tanich dronów w stosunku do drogich w zakupie i utrzymaniu systemów bojowych (statki powietrzne, okręty) pozwoliło zatrzymać atak i zdominować faktycznie przestrzeń kontrolowaną informacyjnie przez przeciwnika.

Zadania bojowych statków powietrznych, morskich, a częściowo lądowych mogą być już wykonywane w cenie: sprawnego operatora drona, laptopa, sieci łączności, cywilnej lub specjalnej platformy nośnej. Widać, że nie trzeba już posiadać wysoko zaawansowanych technologii, zapewniać kosztownego systemu szkolenia operatorów, tj. pilotów i marynarzy, oraz ponosić ryzyka wielkich strat (w skali i kosztach jednostkowych), żeby kontrolować przestrzeń walki (bez przewagi). Oszczędzanie i ochrona ludzi (żołnierzy i społeczeństwa) to największy przełom, wytyczna dla uczestników przyszłych wojen i wymaganie krytyczne względem strategii oraz wojskowego planowania operacji (w obronie i w ataku). Jednakże znaczenie małych dronów nie może być przeceniane, dlatego że wyścig miecza i tarczy jest procesem ciągłym.

Na aktualny sukces Ukrainy miało wpływ wiele czynników: od umiejętności lidera (nawet jeżeli były tylko medialne), przez sztab wspierający (międzynarodowych ekspertów na Ukrainie i państw wspierających), po błędy Rosji. System rezerw, zwłaszcza rezerw osobowych, i zasad rozwinięcia jednostek okazał się sprawny, dlatego że społeczeństwo (przede wszystkim, ale nie tylko weterani operacji wojskowej trwającej od 2014 r.) było wytrenowane i zdolne do zbrojnego przeciwstawienia się nieprzyjacielowi. Różnie zmieniała się i nadal się zmienia wola obrony ojczyzny wśród Ukraińców, ale wnioski z obserwacji tego procesu są i powinny być niezmiernie ważne dla nas, a szczególnie dla naszej armii.

Rekomendacje zmian organizacyjnych Sił Zbrojnych RP i administracji

Siły Zbrojne RP są gwarantem niepodległości Polski, a gotowość i ich zdolności są krytyczne dla obrony ojczyzny⁴. Autor niniejszego artykułu nie podejmuje szczegółowej oceny (wymagałoby to zebrania danych z właściwych komórek: KP RM, MON, MSWiA, KP RP, Kancelarii Sejmu i NIK) i skutków wprowadzenia ustawy o obronie Ojczyzny⁵, sygnalizuje jednak konieczność podjęcia kwestii zależności organizacyjnej aparatu państwa i armii oraz potrzebę poprawy efektywności przez zmianę organizacji (nie tylko wzrost wydatków, modernizacja techniczna czy dodatkowe inwestycje). Najważniejszym zagadnieniem wymagającym analizy i propozycji zmian są kwestie organizacji dowodzenia SZ RP oraz uzupełniania rezerw osobowych.

Proces transformacji systemu obronnego i obrony cywilnej (OC)⁶ RP trwa, nie został zakończony, ale też nie można dopuścić, że będzie trwał wiecznie. Aktualny stan bezpieczeństwa wymaga odpowiedzialnego podejścia, a kierowanie się interesem bezpieczeństwa państwa jest najważniejsze. Warunkiem

4 Na temat statusu Sił Zbrojnych RP zob.: A. Ostas, *Nowe rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez Siły Zbrojne RP operacji wojskowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju*, „Myśl Strategiczna” 2025, nr 1, s. 47–59; E. Tkaczyk, *Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym*, „Ius et Securitas” 2024, nr 1, s. 42–43; M. Domżański, *Call up for Professional Military Service*, „Ius et Securitas” 2024, nr 2, s. 45.

5 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655.

6 Takiego systemu nie ma.

trwania państwa i przetrwania społecznego jest właściwe zorganizowanie polegające na określeniu obowiązków i uprawnień, przygotowaniu oraz wykonywaniu zadań i osiągnięciu celów.

Możliwości zwiększenia wydajności są znane. Po pierwsze to dokapitalizowanie (trzeba mieć na to środki), po drugie – innowacje (ale trzeba mieć pomysł i cierpliwość, znaną w biznesie jako wytrwałość), a po trzecie – zmiana organizacji.

Jeżeli uznać, że lepszą drogą jest innowacja, to należy inwestować we własne zdolności: w naukę, w badania i rozwój, w promocje własnych rozwiązań. Kwestia wielkości kapitału, jaki należy inwestować, wymaga korelacji z planami rozwoju kraju i jest bardzo złożona. Sprawna organizacja wymaga zaangażowania i wykorzystania doświadczenia (własnego i innych, np. Ukrainy), ale przede wszystkim tworzenia scenariuszy bazowych, które będą podstawą do planowania i określenia wariantów.

Żeby wykorzystać doświadczenia z walk na Ukrainie i czas, jaki mamy, należy zacząć od pomysłu i propozycji zorganizowania na nowo Wojska Polskiego i uporządkowania spraw rezerw⁷, zwłaszcza osobowych. Trzeba jasno określić i powiedzieć społeczeństwu jak będą tworzone pododdziały do uzupełnień, logistyczne, medyczne, operatorów dronów itd. Tylko w ten sposób łatwiej będzie zarządzać ludźmi i sensownie ćwiczyć potrzebne SZ RP umiejętności. Jeżeli ktoś obsługuje komputery, to należy go skierować do cyberwojska, na operatora drona lub służby na stanowisku wymagającym takich umiejętności. Jeżeli ktoś pracuje na koparce, to należy go kierować i przygotować do służby w wojskach inżynieryjnych. Teraz taki podział (przydział!) według kompetencji nie działa. Opieranie się (i upieranie!) na statystyce, brak przeglądu potrzeb (potrzeby państwa i potrzeby SZ) oraz brak oceny posiadanych umiejętności rezerwisty, a jakie powinien mieć, będą skutkować i są przygotowaniami do klęski.

W czasach, gdy nawet małe podmioty (państwa, podmioty pozapaństwowe) mają zdolność projekcji siły, w obszarze i przestrzeni, które kiedyś były poza ich zasięgiem, nadal jednak to siła, masa i rezerwy decydują o zwycięstwie. Efekt zatarcia różnic (podwójne zastosowanie!) między technologiami wojskowymi i cywilnymi jest ważny w planach rozwoju gospodarczego

7 Kwestia działalności RARS wymaga odrębnej analizy.

i obrony. Dostępność półproduktów, zdolność skalowania produkcji i szybki proces prototypowania stają się najważniejsze dla osiągnięcia sukcesu. Drogę do pełnej automatyzacji (stosowanie AI) poprzedza wdrażanie systemów pół-automatycznych i rozwiązań potęgujących zdolności, np.: centaury⁸. Okazało się to najbardziej skuteczne w starciu z przeciwnikiem o konwencjonalnych zdolnościach (nawet przeważających), np. przez stosowanie jednośladów w działaniach bojowych. Zdolność do zachowania funkcji, elastyczność sił zbrojnych powinna ewoluować także w zmianie poziomów ryzyka operacji bojowych (co jest wynikiem zastosowania systemów bezzałogowych i półautomatycznych – własnych i przeciwnika), a także głębokich ukryć i maskowania.

Należy podkreślić, że zmiana jest cechą aktualnych czasów i wynika z gwałtownego, skokowego postępu, przede wszystkim technologicznego. Zmiana charakteru wojen i ich przyczyn – patrz na konflikty o wodę (Indie vs. Pakistan; Chiny vs. Indie, Etiopia vs. Egipt), prowadzą do wielu nowych ograniczeń i wyzwań. Pogłębiająca się światowa niesprawiedliwość w podziale pracy wraz z niską produktywnością (malejąca wobec wzrostu innych) oraz z nieuczciwym podziałem płacy powodują obniżenie potencjału krajów słabszych, pogłębianie wykluczenia, z jednoczesnym wzrostem dużych podmiotów, także koncernów prywatnych. Powstały ekosystem międzynarodowy premiuje skumulowany kapitał, gdzie zamiast proporcjonalności w relacjach państw (także narodów) przeważa masa i skala wpływu (zarówno ekonomicznego, jak i politycznego).

Upadek świata wartości skutkuje zwycięstwem tych, którzy wdrożyli produkcję (i sprzedaż) przez kopiowanie (odtworzenie wtórne), bez uznania praw autorskich (sprytne), przez kradzieże patentów i masowe powielanie. Połączenie bezpieczeństwa z kwestiami gospodarczymi jest faktem (patrz umowa surowcowa Ukrainy i Stanów Zjednoczonych) i jest czynnikiem przewagi. Zależność i daleko idące konsekwencje uzależnienia i utraty suwerenności gospodarczej przekładają się na podatność, suwerenność i bezpieczeństwo państw. W świecie przewagi interesów nad moralnością (prawem międzynarodowym i etyką) kierowanie się moralnością jest uznawane za poważny błąd.

8 Rozwiązania potęgujące zdolności do walki – na wzór pół człowieka, pół konia, tj. rozwiązania proste, np. stosowanie cywilnych środków transportu (rowery, motocykle, SUV, małe ciężarówki, przyczepy wielofunkcyjne), oraz skomplikowane, np.: drony, nasłuch z sieci i głośników (przeznaczonych i w telefonach).

Warunkiem sukcesu jest dziś zmiana (szybka – na czas) i adaptacja oparta na wyznaczeniu mierników i stosowaniu zasady koszt vs. efekt oraz pomiar rezultatu (mierzony zarówno wewnętrznie, jak i w konkurencji). Niedocenia-
ne jest znaczenie systemu certyfikacji (narodowe i standardy międzynarodowe), dlatego szczególnie znacznie należy nadać kwestii udziału i wpływu lub opracowanie własnych standardów.

Niezbędna jest zmiana modelu zarządzania państwem i dostosowanie do demografii (państwo coraz bardziej socjalne) oraz porządku korporacyjnego (ograniczanie zatrudnienia, zwiększenie automatyzacji, stosowanie nowych technologii i produkcji) – w ekosystemie samowystarczalnym i gospodarce obiegu zamkniętego.

Ponownego zastanowienia wymaga kwestia jawności danych i ich dostępności, co widać na przykładzie usług Google (także Yandex), które aktualizując mapy, zaciemniają dany obszar, i tym samym pokazują potencjalne wrażliwe lokalizacje (infrastruktury krytycznej lub cele wojskowe).

Istotne dla zachowania niepodległości i suwerenności państwa jest wdrożenie i utrzymanie matryc i systemów zapewniających przestrzeganie praw i wolności obywatelskich, płynne skalowanie i sterowanie produkcją (ważne: autonomia i suwerenność), a przede wszystkim stosowanie rozwiązań efektywnych, z pierwszeństwem miernika koszt–efekt. Każde inne działanie należy uznać za szkodliwe, dlatego że czas jako miernik krytyczny jest najbardziej efektywny.

Kalkulacje korzyści i kosztów osiągania celów wojskowych muszą ewaluować, nie można jednak przechodzić do nowych rozwiązań z pominięciem sprawdzonych i prostych, np. schrony, linie umocnień pod- i ziemnych, nasycenie bronią o większym kalibrze lub amunicją o nowych właściwościach, przywrócenie tanich środków transportu, m.in. przyczep wielozadaniowych. Nie można marnotrawić zasobów szczególnych, np. z wycofywanych systemów uzbrojenia⁹, ważnych zwłaszcza w obronie. Nowe techniki i technologie stanowią dziś element istotnej przewagi, ale odporność i zdolność do obrony muszą być oparte na rozwiązaniach prostych, dobrej organizacji

9 Stosowane w starszych platformach bojowych układy detekcji, rozpoznania, namierzania.

i wykonywaniu podstawowych zadań celowych, które są fundamentem przetrwania społecznego, i tym samym sił zbrojnych.

W efekcie wieloletnich modyfikacji systemu obronnego i zdolności SZ RP obserwujemy dziś problem nie tylko z absorbowaniem nowych technologii wojskowych, lecz także z rezerwami osobowymi, które nieuporządkowane strukturalnie, nieodpowiednio przygotowane merytorycznie (brak zgodności z wymaganiami danego przydziału mobilizacyjnego) pochodzą z różnych systemów szkoleń. Tracimy czas przez planowanie nieskutecznego elementu – uzupełnień osobowych sił zbrojnych. Chyba nie dociera, że kierowanie rezerwistów bez przygotowania na stanowiska wymagające wiedzy i zdolności obsługi sprzętu (którego nie znają) to przepis na katastrofę. Nie pamiętamy, że „nikt nie ma ochoty iść do piechoty”. To kardynalny błąd planowania, ponieważ trudno będzie kierować rezerwy do konkretnych zadań i liczyć, że będzie to dobrze współdziałać podczas stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny.

Powrót do obowiązkowej zasadniczej służby to ostateczność, lecz utworzenie systemu szkolenia rezerw jest najważniejsze. Dobre przygotowanie wymaga wykorzystania posiadanych rezerw osobowych, dlatego należy rozważyć wprowadzenie obowiązkowego szkolenia osób (w tym kobiet, ale z zachowaniem racjonalności w kierowaniu do służby liniowej), w wieku 18–25 lat oraz zasadniczej służby wojskowej nowego wzoru, a także redefinicja zadań i funkcji obrony terytorialnej (inne niż aktualnie ma WOT).

Proces zmian organizacji systemu obronnego państwa i SZ RP powinien uwzględniać także adaptację systemów rezerw materiałowych, logistycznego oraz inżynierskiego zabezpieczenia przez utworzenie zdolności do reagowania w każdej sytuacji i czasie liczoną w godzinach, a nie w dniach. Zmiany powinny uwzględniać modułowy charakter zorganizowania (państwa i SZ RP¹⁰), gdzie każdy moduł byłby zdolny do zabezpieczenia podstawowych potrzeb własnych czasu kryzysu i reagowania na danym obszarze oraz wspierania zgrupowań reagujących (także wojskowych). Podstawową cechą takiego modułu powinna być zdolność do połączenia z modułem sąsiadującym (tak jak województwo), ale także zdolność do czasowego zabezpieczenia np. ludności ewakuowanej poza teren stałego bytowania.

10 W oparciu o np. okręgi wojskowe.

Uzasadnione jest utworzenie Korpusu Ochrony Pogranicza (KOP jako służba w MSW czy nowy rodzaj sił zbrojnych?), co powinno być powiązane z osiągnięciem zdolności do kontroli granicy (także morskiej) i obszaru przygranicznego, częściowo także pod względem wojskowym. Nowa służba ochrony granicy i obrony pogranicza – KOP, powinna dysponować elementami (np. tylko częściowo podczas dowodzenia, a bardziej w czasie kontroli, alarmowania i ograniczania ruchu przeciwnika lub indywidualnych zagrożeń granicy i w rejonie przygranicznym) systemów rozpoznania (C4ISR¹¹) i reagowania na pierwszej linii ochrony, ale także obrony (elementy systemów dowodzenia, kontroli, łączności, wywiadu, nadzoru obszarowego, w tym także kontroli przestrzeni powietrznej), które z wykorzystaniem sygnałów sensorów (na ziemi, w powietrzu, na morzu i w kosmosie) pozwolą dozorować i kontrolować obszar przygraniczny i ruch graniczny. Te zasoby razem powinny stanowić podstawę strategii, roboczo nazwanej „Tarcza”¹², której celem powinna być budowa systemu na całej granicy, z pierwszeństwem na granice Polski z Rosją, Białorusią i Ukrainą.

Należy skupić się na skali, redundancji i ciągłym wzroście własnych zdolności w zakresie systemów (głównie informatycznych, raketowych, walki radioelektronicznej) i obiektów podziemnych (do produkcji oraz do obrony i ochrony), gdyż aktualnie to one prawdopodobnie utrudniają przeciwnikowi osiągnięcie celu na Ukrainie.

Wnioski z wojny na Ukrainie pokazują, że celem głównym powinno być zbudowanie zdolności do wykorzystania technologii przełomowych i podwójnego zastosowania, dających przewagi oraz znaczny rozwój zdolności (np. precyzyjnego uderzenia na odległość). Rekomendowane jest skoncentrowanie na systemach autonomicznych, dronach oraz wdrożeniu centaurów, tj. platformy bojowej o minimalnej obsłudze operatorów, zwiększonych zdolnościach obrony i ataku, korzystających z fuzji danych (z sensorów, czujników oraz informacji od obywateli) a także technologiach energooszczędnych

11 C4ISR – skrótowiec oznaczający dowodzenie, kontrolę, komunikację, komputery (C4), wywiad, nadzór i rozpoznanie (ISR).

12 Strategia ochrony i obrony granicy ustanawiająca obszar dozoru, kontroli, ograniczenia dostępu i pierwszą linię obrony terytorium RP.

i sztucznej inteligencji¹³. Tylko nowa świadomość sytuacyjna w czasie pokoju oraz wojny pozwoli widzieć obraz (ten sam), np. zagrożeń i pola walki, z czujników z wielu domen, co znów określi zdolność do reagowania w czasie rzeczywistym.

Żadna nowa technologia nie przyniesie sukcesu, jeżeli państwo nie zapewni zdolności do przetrwania społeczeństwa w obliczu konwencjonalnych ataków o dużej skali intensywności i długotrwałym charakterze. Dlatego właśnie kryterium przeżywalności jako nowy standard musi znaleźć się w nowych programach certyfikacji inwestycji, środków pola walki, wymaganiach dotyczących zakupów czy inwestycji budowlanych.

Należy rozważyć także utworzenie strategicznego centrum monitorowania sytuacji państwa (monitorowanie bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju, w tym stanu gotowości obronnej), którego celem byłoby utrzymywanie świadomości stanu i zagrożeń bezpieczeństwa nie tylko kierownictwa państwa, lecz także kierownictwa administracji, służb (podległe MSWiA¹⁴ i specjalne¹⁵) oraz MON (SG WP i SZ RP).

W ramach optymalizacji organizacji SZ RP rekomenduję utworzyć okręgi wojskowe (OW), minimum cztery (optymalnie pięć), których granice pokrywałyby się z zasadniczymi liniami obrony stałej (wyznaczone według zasad sztuki operacyjnej, np. podział wykorzystujący naturalne zlewnie rzek). Dowódcy OW byłiby odpowiedzialni za administrację wojskową (zakres jak dawniej wojewódzkie sztaby wojskowe), przygotowanie i organizowanie wojskowej logistyki¹⁶ działań w czasie pokoju, sytuacji kryzysowej, przygotowanie do

13 Na temat sztucznej inteligencji zob.: T. Gergelewicz, *Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats*, „Ius et Securitas” 2024, nr 2, s. 71–94; C. Gaie, M. Karpiuk, A. Spaziani, *New Technologies in Public Administration*, ibidem, s. 55–60; K. Kaczmarek, M. Karpiuk, U. Soler, *The Potential Use of Artificial Intelligence in Crisis Management*, „Sicurezza, Terrorismo e Società” 2024, nr 2, s. 141–151; K. Kaczmarek, *Sztuczna inteligencja*, [w:] *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Warszawa 2024, s. 251–252.

14 Należy wykorzystać także dane z „Biuletynu Dziennego” MSWiA i MON.

15 Zob.: Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709, art. 19; Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ibidem 2002, nr 74, poz. 676, art. 18.

16 W związku z przejęciem zadań aktualnie wykonywanych przez regionalne bazy logistyki.

obrony, przygotowanie obiektów i stref obrony, logistycznego zabezpieczenia i wsparcia jednostek operacyjnych SZ RP, także dowodzenia w czasie wojny.

Zmiana powyższa powinna być powiązana ze zmianami systemu dowodzenia SZ RP, tj. powołanie jednego dowództwa operacyjnego (z przekazaniem etatów ze zlikwidowanego DG RSZ do OW) oraz zachowanie funkcji szefa Sztabu Generalnego WP.

Jako niezbędne jest także rozważenie kwestii szkolenia, dlatego na poziomie wykonawczym jest uzasadnione utworzenie ośrodków szkolenia w każdym OW (minimum po dwa). Musi zostać uregulowane zarządzanie szkoleniem, tworzenie programów szkolenia żołnierzy Wojska Polskiego, ale nie może ograniczać się wyłącznie do żołnierzy zawodowych¹⁷.

Uzasadnione jest także rozważenie utworzenia nowego organu, rangi ministra¹⁸ (bez teki albo wpisane w ustawę o działach administracji, np. właściwy w sprawach reagowania¹⁹ kryzysowego). Byłby to organ właściwy w zakresie koordynacji i reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (koordynator w sprawach reagowania w razie sytuacji kryzysowych, dziś pozostających we właściwości ministrów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, gospodarki, cyfryzacji, służb specjalnych, w zakresie odporności i współpracy cywilno-militarnej), także reprezentujący Polskę w organach UE i NATO²⁰.

Optymalne ukształtowanie struktur organizacyjnych państwa, czyli także w SZ RP, jest tak samo ważne dla suwerenności strategicznej jak stanowienie prawa, procedur oraz systemu odpowiedzialności i egzekucji obowiązków. Nie wolno zapominać, że najważniejsza w życiu i działaniu człowieka jest motywacja, czyli wola ludzi (przekonanie o konieczności, potrzeba lub przymus wewnętrzny). Odpowiedzialność klasy politycznej, liderów państwa, a także dowódców Sił Zbrojnych RP i służb bezpieczeństwa państwa to rzeczywistość,

17 Ośrodki szkolenia OW powinny być wykorzystywane na szkolenia obowiązkowe, przeszkolenie podstawowe po ukończeniu 18 roku życia (minimum jeden miesiąc wakacji – płatne) oraz w procesie doskonalenia formacji obrony terytorialnej.

18 Podlegałoby mu strategiczne centrum monitorowania sytuacji i bezpieczeństwa państwa.

19 Zarządzanie kryzysowe nie jest uznawane za system, to proces.

20 Komitet Odporności – najwyższy organ NATO ds. planowania cywilnego; Polskę reprezentuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, który nie jest organem, szef państwowej jednostki budżetowej podległej Premierowi RP.

w której nie może być mowy o interesach przeciwnych. Tylko właściwe połączenie ma sens, dlatego niezbędne jest połączenie zmiany z dostosowaniem organizacji oraz rozwiązań prawnych.

Obrona kraju to nie tylko działanie w czasie wojny, lecz także system i zdolności, które muszą być dostępne w czasie pokoju (również do reagowania na kryzysy inne niż wojna). System obronny ojczyzny powinien być SMART²¹, ale przede wszystkim zintegrowany, adaptujący się w czasie i powinien obsługiwać interesy narodowe (państwa, społeczne) w środowisku zmieniających się warunków i w różnym otoczeniu polityczno-militarnym. Niespotykana wcześniej dynamika wydarzeń i zmian o charakterze egzystencjonalnego zagrożenia Polski wymaga ewaluacji aparatu państwa, oceny aktualnych kierunków i skutków transformacji SZ RP, ale przede wszystkim zmian organizacyjnych.

Kolejne reorganizacje SZ RP po 1990 roku zmieniały ich odpowiedzialność przede wszystkim pod względem funkcjonalnym, ale także organizacyjnym. Obowiązujące do 2022 roku przepisy i rozwiązania dotyczące organizacji systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej były tworzone według potrzeb i zagrożeń – pod realia sprzed wielu lat. Tempo postępu i zakres zmian dokonanych w ciągu ostatnich lat sprawiły, że nawet tak niedawno zmieniane prawo nie przystaje już do obecnych potrzeb, sytuacji i poziomu zagrożenia.

Jak dotychczas zmiana w SZ RP skupiała się na modernizacji technicznej, ale uzyskanie efektu synergii wymaga zmian organizacyjnych, także administracji państwa. Ważne jest takie zarządzanie zmianą, żeby nie obniżać, nawet przejściowo, zasadniczych zdolności SZ RP. Zmiana jest konieczna, mimo ograniczeń prawnych, politycznych czy organizacyjnych, i nie może czekać na lepsze czasy – lepiej to już było. Zmiana organizacji, w szczególności struktur dowodzenia SZ RP, jest potrzebna przede wszystkim z powodu konieczności ograniczenia szkodnictwa (marnotrawienia zasobów), z zachowaniem rozwoju kraju i przygotowania do obrony ojczyzny. Nie możemy dopuścić, żeby terytorium Polski stało się polem bitwy i zniszczenia, jakie obserwujemy na Ukrainie. Rozwój społeczno-gospodarczy oraz budowa narodowych zdolności do przetrwania (nie tylko pierwszego uderzenia) państwa i społeczeństwa

21 SMART – akronim od ang. *Specific, Measurable, Assignable, Realistic, Time-related*.

muszą odstraszać i wymuszać jednocześnie u agresora pewność uderzenia odwetowego.

Nieobowiązująca już ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony²² obejmowała porządek ustalony ponad 50 lat temu i modyfikowany przez długie lata. Do najważniejszych aktów związanych należała ustawa o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²³. Akt ten obowiązuje i wymaga pilnych zmian, zwłaszcza w systemie kierowania i dowodzenia, a dyskusja musi uwzględniać zasady zarządzania.

Jeżeli chodzi o zmiany, to proponuję rozważyć wprowadzenie nowej zasady na czas wojny – zasady nadrzędnej roli administracji wojskowej, w każdej jednostce administracji poziomu wojewódzkiego, powiatowego²⁴ i gminnego. Wymagałoby to zmiany zadań oraz uprawnień organów administracji samorządowej (wójt, burmistrz, prezydent, marszałek) i rządowej (wojewoda, organy administracji specjalnej), a także rozważenia likwidacji poziomu pośredniego, tj. powiatu. W takim układzie zadania OC i funkcje ochrony ludności muszą być wyraźnie oddzielone od aparatu wojskowo-cywilnego (odwrócenie ma znaczenie).

Adaptacja i transformacja muszą dotyczyć nie tylko gospodarki, technologii, strategii, doktryn, taktyki czy wielkości np. armii Polski, lecz także struktur i zdolności do zorganizowania i zapewnienia ciągłości funkcji państwa w warunkach braku bezpieczeństwa. Należy powrócić do myślenia przede wszystkim o odporności państwa i odporności społecznej, które definiują skuteczność wojskową państwa. Pole bitwy zawsze było laboratorium wojskowości, miejscem testowania nowych technologii i starych rozwiązań w nowym połączeniu. Jak widać po doświadczeniach Ukrainy, tylko szybka adaptacja pozwala zachować ciągłość działania państwa, sił zbrojnych, społeczeństwa.

22 Ogłoszona 19 listopada 1967 r.

23 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. 2002, nr 156, poz. 1301.

24 Rekomendowana jest likwidacja tego pośredniego poziomu administracji, co wymaga pogłębionej analizy powiązanej z planowaniem zmian w administracji wojewódzkiej (liczby województw), a także propozycji utworzenia nowej administracji wojskowej, tj. okręgów wojskowych.

W walce, gdzie nowe technologie zmieniają dynamikę i na nowo definiują zagrożenia dla cywili i żołnierzy (atak z górnej sfery, z lotu ptaka), stare i znane wcześniej rozwiązania, w tym organizacyjne, powinny być podstawą do transformacji.

Skuteczna integracja zasobów i podnoszenie zdolności Sił Zbrojnych nie zależą tylko od poziomu technologicznego i wielkości potencjału, ale przede wszystkim od organizacji i struktur, które tworzą zdolność połączenia (i mogą włączać kolejne cywilne moduły), w ramach potęgowania zdolności wojskowych.

Mimo nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej²⁵ istnieje potrzeba określenia zadań ochrony ludności w czasie stanu wojennego i w czasie wojny. Nadal nie ma rozwiązania dla ośrodków wielkomiejskich, tam, gdzie nie ma ochotniczych straży pożarnych czy dużych zakładów pracy, a mobilizacyjne rozwinięcie SZ RP zakłada stopniowane powiększanie grup i roczników zasilających, dlatego należy rozważyć kwestie rzeczywistego wykorzystania personelu OSP.

W kontekście obowiązujących ustaw (o obronie Ojczyzny, o ochronie ludności i obronie cywilnej, o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o zarządzaniu kryzysowym) celem nowych zasad i regulacji, które mogłyby zostać zawarte np. w kodeksie obrony ojczyzny²⁶, powinna być także organizacja i utworzenie formacji obrony cywilnej jako powszechnej formy wykonywania zadań w czasie stanu wojennego i w czasie wojny. Rozwiązania dzisiejsze nie tworzą nowych struktur, wskazują tylko aktualnie funkcjonujące organy ochrony ludności, instytucje, służby w systemie ochrony ludności, który ma wykonywać zadania obrony cywilnej i być przekształcony w obronę cywilną w czasie wojny lub stanu wojennego.

Niezbędne są kolejne zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego, aktów wewnętrznych obowiązujących i organizujących aparat kierowania państwem, a przede wszystkim zmiany organizacyjne SZ RP oraz

25 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 1907.

26 Rozwiązanie nowe, na wzór innych kodeksów, określające podstawowe prawa, obowiązki, relacje, np. strategii rozwojowych, sektorowych i strategii bezpieczeństwa, oraz zasady działania obywateli i państwa w obronie ojczyzny.

w obszarach właściwych dla resortów: obrony narodowej, spraw zagranicznych, administracji i spraw wewnętrznych, gospodarki i łączności. Jednocześnie najpilniejsze są zmiany na poziomie kierowania państwem i dowodzenia SZ RP. Zakres tych zmian jest różny, ale propozycja organizacyjna – likwidacji powiatów, przywrócenia okręgów wojskowych i powołania służby granicznej (KOP w nowej formule?), wydaje się dobrą podstawą i początkiem dyskusji.

Uzasadnieniem utworzenia okręgów wojskowych jest odtworzenie i przywrócenie funkcji terenowej administracji wojskowej jako organizatora i animatora działań w obszarze planowania cywilno-wojskowego, a przez to optymalizacja współpracy, koordynacja systemów militarnego i niemilitarnego oraz celowe, gospodarne i efektywne wykorzystanie zasobów współdzielonych np. do szkolenia i logistycznego zabezpieczenia działań.

Gospodarka i znacznie jej rozwoju dla zmian armii

Lata rozwoju gospodarczego to także czas zaniedbań w zdolnościach wojskowych, co nie ułatwia zachowania suwerenności strategicznej. Polski przemysł, zwłaszcza obronny, choć z wielu powodów powinien się intensywnie rozwijać, nadal jest w kryzysie²⁷ i nie jest w stanie konkurować z przeważającym kapitałem lub z systemem wymagań i certyfikatów, który skutecznie eliminuje produkty krajowe (z przetargów lub międzynarodowego dofinansowania). Potrzeba czasu na zmiany skali, jakości, a przede wszystkim umacnianie gospodarki narodowej w zgodzie z interesami narodowymi. Nikt nie wie jak rozwinie się sytuacja, ale pewne jest, że nowo kupowany sprzęt wojskowy trzeba będzie nie tylko utrzymać i serwisować, ale nadal modernizować. Stąd najważniejsze jest, żeby nabyć zdolności do integracji starego z nowym.

Dziś nie ma potrzeby podpisywania nowych umów, a raczej jest czas na ich weryfikację. Należy zakładać, że w związku z rosnącymi kosztami utrzymania i kryzysem rozwoju, także ogólnoswiatowym, państwu i naszej armii może zabraknąć pieniędzy na nowe kontrakty. Dalszy brak nacisku na gospodarkę (patrz brak programu rozwoju gospodarki i/oraz brak ministra gospodarki

27 Po ponad 3 latach wojny na Ukrainie nie uruchomiono krajowej produkcji bojowych wozów piechoty (Borsuk), drugiej linii produkcyjnej armatohaubicy (Krab), a także nie zwiększono produkcji amunicji artyleryjskiej kal. 155 mm.

w rządzie) będzie skutkował niewiedzą i zastojem rozwoju gospodarczych zdolności, a przez to brakiem możliwości uzyskania autonomii strategicznej RP. Rozwój gospodarczy Polski warunkuje rozwój jej sił zbrojnych, dlatego krajowy przemysł zbrojeniowy powinien ukierunkować się nie tylko na zaspokajanie potrzeb wojska, lecz także na zaspokajanie potrzeb cywilnych (ochrona ludności, obrona cywilna, duże projekty infrastrukturalne, np. nowe kanały wodne jako elementy podwójnego zastosowania), a nie tylko czerpanie dochodów z eksportu. Bez autonomii prawnej i technicznej nie da się eksportować.

Odpowiedzialne państwa stawiają na rozwój własnych technologii, żeby zapewnić i utrzymywać strategiczną autonomię. To nie tylko reakcja na napięcia geopolityczne, lecz także, albo przede wszystkim dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i uniezależnienia się od zagranicznych dostawców jest ważne, zwłaszcza w sektorze obronnym. Osiągnięcie niezależności (także w sektorze obronnym) m.in. przez inwestycje w technologie krajowe pozwalałoby unikać zależności od dostawców zewnętrznych (głównie zagranicznych), których działania mogą być ograniczane motywacją polityczną. Dopiero i tylko sensowne (udane) połączenie, czyli integracja produkcji z narodową architekturą obronną zaświadcza o kompetencji w zaawansowanych systemach obrony, ale też rozwoju kompetencji wojskowych.

Świadomi konieczności samowystarczalności (gospodarka obiegu zamkniętego), szczególnie w obszarze zdolności obronnych, aktualnie realizujemy ambitne programy modernizacji SZ RP, infrastruktury obronnej czy ochrony ludności. Nie ma jednak (tak ambitnych) programów rozwoju Polski czy rozwoju gospodarczego, które byłyby fundamentem wykonywania innych zasadniczych zadań i programów państwa, m.in.: społecznych, rozwojowych i obronnych. Raczej nie dołączymy do wyścigu w kosmosie (technologii kosmicznych i związanych), ale nie możemy oddawać obszarów już rozwiniętych albo też prostych (maszyn, systemów, organizacji), jako ciągle skutecznych i efektywnych rozwiązań.

Niezbędna jest zatem ponowna analiza skutków aktualnej sytuacji finansowej oraz możliwości budżetu państwa, ale przede wszystkim aktualizacja strategicznych dokumentów: długo- i średniookresowych strategii rozwoju kraju, strategii bezpieczeństwa narodowego i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

Co do zasady wiemy, że aby zapewnić trwanie społeczeństwa i przetrwanie narodu należy wskazać cele (strategiczne, operacyjne), dokonać

optymalnego wyboru (decyzja) i stale oceniać (permanentny proces analizy plus wykorzystanie doświadczenia) oraz prowadzić działania (ciągłość) na podstawach naukowych i danych rzeczywistych. Wymaga to dobrego planu, którego podstawą jest badanie stanu (przegląd np. zdolności obronnych), dostosowanie do potrzeb i zagrożeń w czasie. Brak strategii (planu, każdego rodzaju) oznacza brak zdolności do synergii i połączenia, a tylko właściwe połączenie ma sens.

Świadomość lub jej brak jest istotna do oceny sytuacji, a przede wszystkim najważniejszych decyzji. Adaptacja do zagrożeń wymaga stosowania rozwiązań zapewniających rezultat, tj. bezpieczeństwo państwa i społeczne, w sytuacji i w czasie niepewności, ryzyk i pod presją czasu w ramach przygotowania i reagowania (państw, projektów oraz w poszczególnych procesach).

Doświadczenie i badania (analizy, w tym naukowe, testy, ćwiczenia) powinny być podstawą tworzenia strategii i wprowadzania zmian (innowacji), które pozwolą państwom realizować interesy narodowe w trybie konkurencji (jak i konfliktu), a obywatelom i społeczeństwom zaspokajać potrzeby. W procesie rozwoju zarówno kluczowe, jak i niezbędne jest zrozumienie potrzeb i zasad konkurencji, uzyskania przewagi czy walki o zasoby (także np. w formacie braku wydatków obronnych krajów „jadących na gapę”, m.in. tych, które nie spełniają wymogu przeznaczania określonego procenta PKB na obronność), a także ochrona społeczeństwa i gospodarki w zorganizowanym procesie i autonomii decyzji (kierunki, tempo, wybór).

Projekcja wojny przyszłości to nacisk na integrowanie zdolności i potencjału, dominację informacyjną oraz operacje wielodomenowe. Tym istotniejsze jest i będzie konsekwentne organizowanie systemu sterowania przez zarządzanie (stosowane zamiennie z kierowaniem państwem) państwem i jego rozwojem społeczno-gospodarczym oraz organizowanie systemu dowodzenia SZ RP. Tylko wtedy będzie możliwe osiągnięcie optymalnego stanu gotowości społeczeństwa, państwa i SZ RP, kiedy organizacja osiągnie taki poziom, który będzie działał mobilizująco (do obrony) i odstraszały na przeciwnika.

Należy wrócić do koncepcji i procesu doskonałości organizacyjnej polegających na ciągłym testowaniu, eksperymentowaniu, walidacji i stałej adaptacji państwa, całego aparatu służb, administracji i Sił Zbrojnych RP. Prawo jest ważne, ale nie wolno zapominać o motywacji pojedynczych ludzi do działania na rzecz bezpieczeństwa wynikającej z etosu obrońcy Ojczyzny, dlatego

w dalszych rozważaniach jest uzasadnione rozważenie i opracowanie kodeksu obrony ojczyzny (na wzór kodeksu pracy czy kodeksu cywilnego). Kodeks taki nie miałby zastępować rozwiązań zapisanych w ustawie, ale wprowadzać (przywrócić!) zasady współpracy obywateli i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz państwa na rzecz obrony kraju.

Niezbędne byłoby także ponowne przemyślenie zakresu informacji przekazywanych do powszechnej wiedzy społecznej, także w rejestrach i bazach danych²⁸ (poziom i zakres do ustalenia). Istotnym ryzykiem, a jednocześnie szansą jest dążenie do skokowego, wręcz przełomowego zastosowania zdobytych postępu technologicznego, ze znaczną rozbudową narodowego potencjału produkcyjnego, także na potrzeby sił zbrojnych. Nie ma i nie będzie gwarancji, że zamówiony za granicą sprzęt, który odbieramy czy odbierzemy za kilka lat, będzie spełniał kryteria nowoczesności technologicznej lub zostanie „zdalnie wyłączony”.

Najważniejsze jest to, żeby inwestować we własne, narodowe zdolności (w każdym obszarze, nawet rozwiązań prostych, z wykorzystaniem automatyzacji oraz autonomiczności działania, zmniejszenia obsługi i zastosowania znanych rozwiązań obrony stałej), dlatego że tylko zastosowanie zasady koszt vs. efekt pozwoli uzyskać ciągłość funkcji i gotowość do samodzielnego odtwarzania.

W Polsce systemy państwa nadal funkcjonują w oderwaniu od siebie, tj. w sposób silosowy (na podstawie podziału odpowiedzialności ministerstw), przenikający się w zakresie uprawnień, a wykluczający w zakresie odpowiedzialności. Brak skutecznej egzekucji i niedopowiedzenia dotyczące kwestii formalno-prawnych czy definicji (system obronny państwa – nazwa występuje w aktach prawa powszechnego; system zarządzania kryzysowego – niezdefiniowany²⁹) uniemożliwiają efektywne wykorzystanie zasobów wspólnych (narodowych). Taki stan uniemożliwia efektywne połączenie i prowadzi do błędów nie tylko na czas obrony państwa, ponieważ skutkuje brakiem

28 Dla przykładu, zaciemnianie obszarów na zdjęciach dostępnych w przeglądarce map Google jest wskazaniem potencjalnych celów wrażliwych (wojskowych).

29 Wyjątkiem jest tytuł zarządzania Prezesa Rady Ministrów opracowywanego na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. „Wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie”.

rozwoju. Dlatego jest niezbędne zdefiniowanie nowych procesów i nadanie odpowiedzialności systemowych za monitorowanie stanu bezpieczeństwa, obronę państwa oraz reagowanie kryzysowe. W ramach integracji ważne jest także uzasadnienie połączenia planowania obronnego³⁰ z planowaniem cywilnym³¹, np. czy powinno zostać połączone dajmy na to w planowanie obronno-ochronne realizowane na podstawie nowych przepisów i według nowych założeń, czyli skupienie na przyczynach i skutkach, a nie na zagrożeniach. Wydaje się, że do zrozumienia spraw i dyskusji nad rozwiązaniami jest jak najbardziej uzasadnione wydanie leksykonu nowych pojęć, który będzie objaśniał i porządkował definicje, słownictwo dotyczące podstaw, zasad, celów i warunków bezpieczeństwa.

Niezbędne jest zatem:

1) wprowadzenie nowych definicji (jednolitych) i opracowanie słownika pojęć (podstawowych w kategoriach pojęciowych) z obszaru zarządzania bezpieczeństwem (m.in. bezpieczeństwo narodowe, państwa, obrona narodowa, obrona państwa, system obrony i obronny państwa, system reagowania kryzysowego, zagrożenia militarne i niemilitarne, stany gotowości i reagowania alarmowego);

2) wskazanie organów właściwych (zobowiązanych i uprawnionych) oraz zasad i zakresu odpowiedzialności obywateli (w zakresie obszaru, prawa i obowiązków) i państwa³²;

3) organizacja zarządzania bezpieczeństwem, w tym kierowania obroną państwa (nowe organy opiniotawczo-doradcze oraz zakres decyzji preudzielonych) na poszczególnych poziomach zarządzania bezpieczeństwem, centra zarządzania bezpieczeństwem, stanowiska zarządzania/kierowania, zadania w ramach przygotowania i operacyjne (w obronie i ochronie ludności);

30 Realizowane w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, wydanym na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004, nr 152, poz. 1599).

31 Wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

32 Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kodeksu obrony RP jako podstawowego dokumentu regulującego uniwersum spraw obrony Ojczyzny, na wzór regulacji kodeksów już istniejących.

4) ponowne przejrzanie i uregulowanie kwestii obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (rozporządzenie RM); infrastruktury krytycznej (ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)³³; obiektów i urządzeń ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa (ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia);

5) rozważenie wprowadzenia nowych procedur stopniowej odpowiedzi na zagrożenia (opcje zapobiegania, prewencji, środki reagowania i przeciwdziałania, środki wsparcia społeczeństwa).

Rozważenia, pod kątem zmian organizacyjnych i połączenia logistycznego zabezpieczenia działania państwa, wymaga także kwestia odejścia od redukcji autonomicznych zdolności służb (szukając oszczędności, zlikwidowano własne/służb stacje paliw i napraw taboru) i SZ RP do logistycznego i inżynierskiego zabezpieczenia działań. Czas globalizacji produkcji i zastępowanie produkcji własnej przez zakupy i zlecenia zewnętrzne usług niezbędnych na potrzeby przetrwania społecznego i produkcji wewnętrznej (krajowej) zmieniły przepływy pracy i płacy. Skutkiem zmian jest utrata wielu zdolności oraz szans rozwoju Polski. Niezbędne jest zatem skupienie się na przywróceniu autonomicznych, narodowych zdolności produkcji i zdolności do reagowania (społecznego, państwa, a także służb i SZ RP) na kryzysy i zagrożenia w sytuacji deficytu czasu na przygotowanie oraz na planowanie czy zlecenie usług w ramach współpracy z podmiotami prywatnymi, zwłaszcza zagranicznymi.

Niezbędne jest także wdrożenie nowej doktryny logistycznego zabezpieczenia państwa (produkcji, transportu, dostaw, rezerw, zabezpieczenia inżynierskiego) na podstawie zasady rozśrodkowania i na zasadzie modułów, z możliwością łączenia według potrzeb. Tylko tak będzie możliwe zwiększenie wydolności organizacyjnej aparatu państwa, terminowe wsparcie i koordynacja logistyki w złożonych łańcuchach dostaw i dystrybucji zapasów (rezerw).

Przygotowanie i wdrożenie modułowej organizacji obrony Polski, tj. połączenie obszarów terytorium (okręgi wojskowe) w ramach odporności państwa i ciągłości ochrony ludności z manewrem sił zbrojnych zapewni wykorzystanie

33 Na temat infrastruktury krytycznej zob.: M. Czuryk, *Zarządzanie kryzysowe w obszarze cyberbezpieczeństwa*, „Ius et Securitas” 2025, nr 1, s. 9-10; eadem, *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, nr 5, s. 43-52.

spoistości terytorium³⁴. Podział organizacyjny na pięć okręgów wojskowych (funkcje: dowództwo, administracja wojskowa, z centralnym okręgiem wojskowym – tzw. ARKA) może dawać szansę nie tylko zmian efektywności, lecz także rozwoju (krajowych: inwestycji, zakupów, produkcji).

W działaniu efektywnym warto skorzystać z rozwiązań już sprawdzonych, a także wniosków, które już opracowano (np. projekt „Nowe Urządzenie Polskie – NUP 2x35”).

Zagrożenia wojny XXI wieku pokazują jej wielodomenowy i połączony charakter, dlatego jest ważny czas reakcji, który zależy od przygotowania (rozumianego szeroko), ale też od systemu wspomagania decyzji (rozumianego nie tylko jako system informatyczny) dla systemów kierowania państwem i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Celem rozważanych zmian jest, i powinno być, zapewnienie spójności dowodzenia, największej zbieżności struktur i procedur czasu pokoju z procedurami i strukturami czasu wojny. W czasie pokoju jest czas na przygotowywanie się do wykonywania zadań podczas długotrwałego konfliktu, dlatego nie wolno go tracić. Proces zmiany został zapoczątkowany np. wprowadzaniem nowej formy działania SZ RP³⁵, wymaga jednak dalszych prac na poziomie funkcjonalnym i organizacyjnym. Co ważne, wydaje się uzasadnione rozważenie wydania rozporządzenia określającego zasady i reguły współpracy SZ RP z administracją i służbami państwa w czasie pokoju³⁶, z SZ RP w głównej roli.

W procesie zmian prawno-organizacyjnych, który jest ciągle przed nami, do szczegółowego uzgodnienia pozostają następujące kwestie:

- 1) integracji planowania cywilno-wojskowego;
- 2) relacji systemowych (synergia, a nie silosowość) głównych dokumentów planistycznych i zasad zmiany (programowanie; sterowanie);
- 3) spójności systemu prawnego i jednolitej terminologii (przeplatające się pojęcia z bezpieczeństwa i obronności) oraz jednolitego określenie przywództwa, zwierzchnictwa, kierowania, zarządzania i dowodzenia;

34 Nie mamy głębi terytorium takiej, jaką ma np. Ukraina.

35 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny..., art. 11a.

36 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz.U. 2016, poz. 1090.

4) procedur interoperacyjności (odnoszących się do reagowania kryzysowego, reagowania obronnego, działań w sytuacji kryzysowej i w czasie wojny);

5) precyzyjnego uregulowania obszaru wspólnego, który dziś jest definiowany w dowodzeniu SZ RP i kierowaniu (zarządzaniu) w czasie:

- pokoju,
- kryzysu (uwaga: na rozwiązania antyterrorystyczne – tylko wobec terroryzmu!),
- stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny;

6) decyzji, odpowiedzialności za przygotowanie i wykonanie: kto zatwierdza, kto koordynuje, oraz egzekwowania wykonania i rozliczanie;

7) doprecyzowania roli Sztabu Generalnego WP i jego szefa w czasie pokoju i wojny.

Perspektywa zmniejszenia wpływu środków UE (Polska jako płatnik netto)³⁷ powoduje, że tworzenie wyspowych zdolności, w oderwaniu od trendów (zamiast systemowo i w połączeniu) może być efektem błędnych zakupów, a nie sukcesu produkcji własnego przemysłu i suwerenności technologicznej.

Podział pracy i podział płacy są ważne dla rozwoju gospodarczego, dlatego szczególnie istotne jest zarządzanie rozwojem gospodarczym państwa, a przez to także zdolnościami armii. Tylko taka perspektywa daje szansę na rozwój Polski i obronę w wojnie przyszłości.

Demografia, automatyzacja i braki kadrowe powinny decydować o założeniu tworzenia w czasie pokoju jedynie czterech dużych związków operacyjnych (dywizji) i przygotowaniu do sprawnej mobilizacji piątego związku (np. w Centralnym Okręgu Wojskowym – COW) w razie zagrożenia.

Konieczność optymalizacji i gospodarnego działania w perspektywie zmniejszenia finansowania ze środków UE, ale też skokowego wzrostu kosztów obsługi długu wymagają także interwencji w organizację administracji państwa, tj. rozważenia likwidacji powiatów i zmian podziału administracji wojewódzkiej.

37 Polska prawdopodobnie nie będzie już beneficjentem, ale będzie za kilka lat płatnikiem netto do kasy UE. Zob. G. Kowalczyk, *Kiedy Polska więcej wpłaci, niż weźmie z budżetu UE? Wiceminister: To ogromne wyzwanie*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/fundusze/kiedy-polska-wiecej-wplaci-niz-wezmie-z-budzetu-ue-wiceminister-to-ogromne-wyzwanie/m0x8rtg> [dostęp: 20.04.2025].

Trzeba przewidywać i wiedzieć, że samo utrzymanie kadr powiększanej armii będzie generować znaczne koszty i choć nadal nie mówi się o rozdzieleniu kwot kierowanych do systemu emerytalnego od wydatków na obronność, rozważenie takich zmian będzie konieczne.

Efektywność jednostek administracji powiatu była duża w czasie absorpcji dużych środków zewnętrznych oraz konieczności zarządzania i rozliczania projektów (UE, a także fundusze norweskie czy szwajcarskie). Dziś to gmina jest podstawową jednostką zapewniającą i realizującą potrzeby lokalnej społeczności, dlatego należy podjąć dyskusję i zdecydować, czy jest uzasadnione utrzymywanie (koszty) pośredniej jednostki administracyjnej – powiatu.

Zakończenie

Paradygmat na dziś to skupienie na ciągłości funkcji, odporności, uzyskaniu autonomicznych zdolności, gotowości do produkcji i uzupełniania potrzeb. Zamiast stawiania na dostawy zewnętrzne i zlecenia fundamentem ciągłości powinna być logistyka oparta na wydajności wynikającej z krajowych, niezależnych zdolności. Priorytetem powinna być zdolność do ciągłości działania (przetrwania), nawet w warunkach zagrożenia lub przerwania procesów związanych. Powrót do rozwiązań funkcjonujących przed zimną wojną nie musi być najlepszym rozwiązaniem, ale analiza efektywności wcześniejszych organizacji, z jednoczesnym dostosowaniem do zagrożeń współczesnych, musi zostać przeprowadzona. Świadomość powstała (i powstanie z badań i analiz) wymaga zoperacjonalizowania w koncepcji rozwoju polski (państwa) oraz koncepcji rozwoju SZ RP, a jej cele będą wynikać z nowej strategii bezpieczeństwa narodowego RP.

Dalszych dyskusji i analiz wymaga szczegółowa organizacja SZ RP, kwestia rozmieszczenia i wykorzystania jednostek operacyjnych, utworzenia obrony terytorialnej (należy rozważyć, czy tworzyć na nowo i jak zdefiniować funkcje obrony terytorialnej, żeby równoważyć zdolności do operacji ofensywnych i defensywnych, dlatego że dziś WOT to jednostki operacyjne) oraz ponowne zdefiniowanie zasad operacyjnego (inżynieryjnego) przygotowania terenu (granica, pas przygraniczny, strefa zagrożona, obiekty ważne dla bezpieczeństwa, inne). Bezdiskusyjne jest uznanie i wyjście od definicji sprawności aparatu państwa (organy, służby, instytucje, SZ), który jest albo sprawny i

wykonuje określone (prawem, logiką) zadania, albo nie jest sprawny i nie radzi sobie, co wymaga zmiany, a nie stałego wspierania m.in. przez SZ RP (np. w zabezpieczeniu granicy państwa czy w fazie reagowania kryzysowego).

W celu izolacji od zagrożeń jest uzasadnione zwiększenie bezpieczeństwa granicy i terenów przygranicznych przez powołanie skutecznej służby ochrony granicy (pierwsza linia ochrony przed naruszeniem granic: lądowej, morskiej i powietrznej, i obrony przed atakiem zbrojnym), np. Korpus Ochrony Pogranicza lub Straż Graniczna – w nowej formule (pozostająca w podległości ministra właściwego ds. wewnętrznych). Uprawnienia, funkcje, zdolności i organizacja nowej służby granicznej powinny odpowiadać aktualnym zagrożeniom, ale także odpowiadać na zdolności przeciwnika do nielegalnego przekroczenia, ale też przełamania (przewidywane i rozpoznane). Wymaga to, oczywiście, analizy i uzyskania zrozumienia (społecznego oraz międzynarodowego) dla „zwrotu” w kierunku utworzenia nowoczesnej służby do ochrony bezpieczeństwa granicy i obszaru przygranicznego, z odpowiedzialnością za zabezpieczenie granicy zarówno RP, jak i UE oraz przygotowanie i obronę wschodniej flanki przez redukcję zagrożeń migracyjnych oraz zagrożenia sabotażowego.

Niezmiernie istotne pozostaje ponadto jednolite określenie (zdefiniowanie na nowo?) stanów gotowości do działań, stanów alarmowych, zasad powiadamiania i ostrzegania oraz zadań OC i powszechnej samoobrony.

Wykorzystanie przestrzeni geograficznej terytorium Polski jest niezbędne, lecz rola granicy w bezpieczeństwie jest nie do przecenienia. Tylko projekty i inwestycje na dużą skalę mogą dać nam punkty ciężkości, wokół których można budować moce produkcji i transportu, zasoby i organizować procesy rozwoju zdolności narodowych (w każdej sferze).

W budowaniu odporności państwa i społecznej kluczowe jest wprowadzenie nowej dynamiki procesów i inicjatywy w rozwoju Polski wobec nowych uwarunkowań, zagrożeń dla Polski i zgodnie z aktualnym postępem technologicznym. Jednakże w każdym działaniu należy stosować mierniki, z których najważniejszy to koszt vs. efekt w czasie.

Problemy integracji, strategicznego zarządzania, wzmacniania odporności państwa i społeczeństwa oraz rozwoju przemysłowego potencjału obronnego pozostaną aktualne już na stałe. W związku dynamiką sytuacji bezpieczeństwa niezbędne jest zakończenie dyskusji podczas analiz i projektów oraz

pilne wdrożenie projektów koniecznej legislacji tak, żeby zapoczątkować trend adaptacji, przyspieszyć tempo transformacji państwa i społeczeństwa oraz uregulować prawnie kwestie zależności, integracji i odpowiedzialności. Za najbardziej szkodliwy ze wszystkich błędów organizacyjnych i funkcjonalnych na poziomie państwa należy uznać brak skutecznego systemu rozliczania i egzekucji odpowiedzialności (w każdym działaniu i na każdym poziomie wykorzystania środków publicznych).

Wojna na Ukrainie fundamentalnie zmienia nasze rozumienie wojny. Za tym idą, a na pewno muszą iść wnioski, których ignorowanie oznacza brak zdolności do obrony. Operacje w infosferze, systemy autonomiczne, walka elektroniczna, obrona powietrzna i kluczowa logistyka to najważniejsze obszary transformacji.

Nowe formy konfliktów o charakterze politycznym, gospodarczym i militarnym³⁸ wymuszają weryfikację i zmiany dotychczasowego systemu kierowania państwem zarówno pod względem organizacyjnym, instytucjonalnym, jak i proceduralnym. Doświadczenia ostatnich kryzysów (COVID-19, wydarzenia na granicy polsko-białoruskiej, uchodźcy z Ukrainy, powódź 2024 r., presja surowcowa i testowanie Polski przez różne kraje, także sojusznice³⁹) wskazują na potrzebę wnikliwej analizy dotychczasowej praktyki zarządzania państwem. Niezbędne jest wdrożenie nowego modelu kierowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa (niezależnie, czy jest ono zewnętrzne lub wewnętrzne), co wymaga zmiany zasad, kryteriów reagowania, a przede wszystkim organizacji i zarządzania. Być może wystarczy zmienić podejście do zarządzania kryzysowego – nie tak jak je dziś rozumiemy, i będzie to wystarczające, jednak zasada: przede wszystkim nie szkodzić, wymaga zastosowania reguł zarządzania w organizacji tak szybko jak to możliwe.

Krytyczne dla ciągłości bezpieczeństwa państwa jest utrzymywanie (w trakcie pokoju i wojny) woli społecznej, zdolności do poświęcenia dla wartości i wspólnoty wynikającej z moralnego stanu społeczeństwa, które w połączeniu ze zdolnościami państwa zapewniają odporność i pewność obrony. Trzeba o tym myśleć i nad tym pracować już od młodego pokolenia.

38 „Specjalna operacja wojskowa” – oficjalna, propagandowa nazwa wojny na Ukrainie używana przez Rosję.

39 Próby przeniesienia odpowiedzialności lub wymuszanie inwestycji albo zakupów koryzystnych militarnie i gospodarczo.

Niezbędne jest także ustanowienie regulacji prawnych dotyczących relacji dokumentów strategicznych: strategii bezpieczeństwa narodowego, średnio-okresowych strategii rozwoju, strategii sektorowych, oraz planów wykonawczych (operacyjnych), wymaganego zakresu informacji (proces informowania), jakie powinny znaleźć się w ich treściach, oraz trybu zaangażowania (proces decyzyjny) głównych organów zarządzania państwa (obrony państwa), także w procesie planowania.

Istotnymi zagadnieniami oprócz przygotowania i osiągania określonych zdolności państwa (i SZ RP) jest skupienie na przeciwdziałaniu zaskoczeniu (w ramach planowania i przygotowania) oraz maskowanie własnych zdolności (w szczególności do odtwarzania).

Siła państwa wynika z posiadania, rozumianego jako stały proces przygotowania (i utrzymania), fundamentów (ludność, kultura, terytorium, zasoby geologiczne, położenie geograficzne i geopolityczne, klimat itp.) oraz zdolności, które są, a nie tylko mogą być wykorzystywane autonomicznie (niezależnie od interesów konkurencji lub sojuszników) do relacji z innymi państwami, narodami, organizacjami czy koncernami prywatnymi. Siła nowoczesnego państwa jest efektem synergii gospodarczego rozwoju, stabilności procesów podstawowych (odporność), zdolności wojskowych (nie tylko sił zbrojnych, lecz także gotowości rezerw, zwłaszcza osobowych) połączonych w aktach prawnych oraz ustalonych i aktualizowanych strategiach i politykach.

Właściwe połączenie i realizację misji zapewniają rządzący, stąd tak istotne jest, żeby umiejętności przywódców (państwa i politycznych) były odpowiednie do uzyskania zgody i wystarczającego poparcia lub akceptacji większości w czasie pokoju, a w czasie zagrożenia egzystencjonalnego do utrzymania mobilizacji społecznej.

Zmiana jest dokonywana na podstawie prawa, dlatego pierwszym zadaniem jest opracowanie koncepcji reorganizacji aktów zasadniczych dotyczących dokumentów strategicznych oraz systemów kierowania państwem i dowodzenia SZ RP.

Bibliografia

- Czuryk M., *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2023, nr 5.
- Czuryk M., *Zarządzanie kryzysowe w obszarze cyberbezpieczeństwa*, „*Ius et Securitas*” 2025, nr 1.
- Domżański M., *Call up for Professional Military Service*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 2.
- Gaie C., Karpiuk M., Spaziani A., *New Technologies in Public Administration*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 2.
- Gergelewicz T., *Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 2.
- Kaczmarek K., *Sztuczna inteligencja*, [w:] *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Warszawa 2024.
- Kaczmarek K., Karpiuk M., Soler U., *The Potential Use of Artificial Intelligence in Crisis Management*, „*Sicurezza, Terrorismo e Società*” 2024, nr 2.
- Ostas A., *Nowe rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez Siły Zbrojne RP operacji wojskowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju*, „*Myśl Strategiczna*” 2025, nr 1.
- Tkaczyk E., *Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym*, „*Ius et Securitas*” 2024, nr 1.

Army for Defense or for Change – Dilemmas of Poland’s Strategic Sovereignty. Will We Do It or Will We Just Talk About It?

Abstract

The change to the defence system introduced in Poland in 2022 is based on the provisions of an outdated strategy, and above all – it does not bring the effect of synergy. The scope of recent changes to the law was focused on selected effects – and not on causes, which is why it was not possible to achieve breakthrough capabilities, nor the optimal level of mobilisation, or strengthen the national potential.

The goal of changes to the defence system of the Republic of Poland is to achieve such organisation, i.e. a combination of systems, capabilities and processes (state and social community), so that the state is strengthened and social resilience increases, in the process of controlling and implementing the strategy.

The change in the rules regarding the organisation of the defense system turned out to be unprepared, and in the transition period contributed to a decrease in capabilities (change effect). It also does not cause the optimal accumulation of defence resources, nor does it build an ecosystem of development, nor the defense of Poland (see: self-sufficiency, reconstitution of reserves, development of own capabilities). The introduction of the new

act on Civil Defence maintains the lack of systemic connection of functions (and in time) with the operation of the Polish Armed Forces, solutions specified for: states of emergency, crisis situations (not states), and war.

It should also be considered unjustified to further expand the tasks, responsibilities and introduce new forms of operation of the Polish Armed Forces in the area of internal security (within the framework of the so-called: „support”) – at every „occasion” and allocation of insufficient and irretrievably lost resources.

Key words:

armed forces, defense, security, sovereignty

Paweł Pelc

Kancelaria Radcy Prawnego Pawła Pelca

ORCID: 0000-0002-5007-568X

pawel.pelc@gmail.com

Rearm Europe Plan/Readiness 2030 – szanse i zagrożenia dla polskiego przemysłu zbrojeniowego

Streszczenie

Wojna na Ukrainie i związane z nią doświadczenia dotyczące zarówno wykorzystania nowych technologii (w tym dronów i przeciwdziałania dronom), jak i dotychczasowego uzbrojenia, skali używanej amunicji (w tym artyleryjskiej) i broni rakietowej (w tym systemów przeciwlotniczych i przeciwrakietowych), a także zagrożenie rosyjskim ekspansjonizmem i osłabieniem poziomu postrzegania dotychczasowego zaangażowania Stanów Zjednoczonych Ameryki w zapewnienie bezpieczeństwa Europie doprowadziły organy Unii Europejskiej do podjęcia wielu inicjatyw legislacyjnych mających być odpowiedzią na te wyzwania i doświadczenia. Najnowszą z nich jest inicjatywa ReArm Europe przemianowania wkrótce po jej ogłoszeniu na Readiness 2030 (Gotowość 2030) zakładająca większą centralizację i niezależność UE w dokonywaniu zakupów uzbrojenia przez państwa członkowskie i dla nich. Zakłada się, że zakupy finansowane ze środków UE muszą być w określonej, bardzo wysokiej części produkowane z komponentów wytworzonych na obszarze państw członkowskich UE. Działania wykluczające lub ograniczające udział zamówień i komponentów uzbrojenia spoza UE ze względu na aktualną strukturę i zdolności polskiego przemysłu zbrojeniowego oraz źródła pochodzenia transferu technologii do tego przemysłu mogą stanowić istotne ryzyko dalszego ograniczenia możliwości polskiego przemysłu obronnego oraz dokonywania w jego zakładach zakupów na potrzeby polskich sił zbrojnych.

Słowa kluczowe:

ReArm Europe, Gotowość 2030, przemysł zbrojeniowy, przemysł obronny, Unia Europejska, Agencja Uzbrojenia

Rearm Europe Plan/Readiness 2030 (Gotowość 2030)

Komisja Europejska ogłosiła w marcu 2025 roku nowy plan ReArm Europe¹, wkrótce jednak pod wpływem krytyki premierów dużych państw Europy Południowej (Włoch i Hiszpanii) uzupełniła tę nazwę terminem Readiness 2030 (Gotowość 2030), który to termin ma docelowo zastąpić pierwotny ReArm Europe². Pod nową nazwą 21 marca 2025 roku został opublikowany „White Paper for European Defence – Readiness 2030”³ (tzw. biała księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030⁴). Wcześniej, 19 marca 2025 roku Komisja Europejska opublikowała dokument zatytułowany „Communication from the Commission Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact”⁵ oraz projekt zatytułowany „Proposal for a Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument”⁶.

- 1 A. Tidey, *Von der Leyen pitches ‚€800bn’ defence package ahead of EU leaders’ summit*, 4.03.2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/04/von-der-leyen-pitches-800bn-defence-package-ahead-of-eu-leaders-summit> [dostęp: 22.04.2025]; Ł. Maślanka, *Szczyt Rady Europejskiej: „tak” dla wzmacniania zdolności wojskowych, impas w sprawie Ukrainy*, 7 marca 2025, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-03-07/szczyt-rady-europejskiej-tak-dla-wzmacniania-zdolnosci-wojskowych> [dostęp: 8.05.2025]; *Komisja przedstawia białą księgę w sprawie obronności europejskiej i planu ReArm Europe/Gotowość 2030*, Bruksela, 19 marca 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_25_793/IP_25_793_PL.pdf [dostęp: 8.05.2025].
- 2 J. Liboreiro, *The new term, „Readiness 2030”, is a direct response to the complaints voiced by Giorgia Meloni and Pedro Sánchez in recent days*, 21.03.2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/brussels-confirms-rearm-europe-rebrand-after-backlash-from-italy-and-spain> [dostęp: 22.04.2025].
- 3 *Wspólna Biała księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120> [dostęp: 8.05.2025].
- 4 Por. Ł. Maślanka, *Biała księga: nowe inicjatywy UE na rzecz obronności europejskiej*, 27.03.2025, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-03-27/biala-ksiega-nowe-inicjatywy-ue-na-rzecz-obronnosci-europejskiej> [dostęp: 8.05.2025].
- 5 *Communication from the Commission Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en [dostęp: 7.05.2025].
- 6 *Proposal for a Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/6d6f889c-e58d-4caa-8f3b-8b93154fe206_en?filename=SAFE%20Regulation.pdf [dostęp: 7.05.2025].

Omawiając te dwa ostatnie dokumenty, stwierdzono, że „Filary planu ReArm Europe/Readiness 2030 mają na celu wykorzystanie wszystkich natychmiast dostępnych narzędzi w celu uruchomienia do 800 mld EURO na inwestycje w obronność, które opierają się na następujących elementach:

- uwolnienie możliwości wykorzystania środków publicznych w dziedzinie obronności na szczeblu krajowym,
- nowy specjalny instrument działań na rzecz bezpieczeństwa w Europie – SAFE – w celu realizacji pilnych i masowych inwestycji w obronność poprzez wspólne zamówienia,
- wykorzystanie środków EBI i mobilizacja kapitału prywatnego poprzez przyspieszenie Unii Oszczędności i Inwestycji.
- działania na rzecz bezpieczeństwa w Europie – SAFE to nowy instrument finansowy UE, który zapewni państwom członkowskim pożyczki w wysokości do 150 mld EUR zabezpieczone przez budżet UE. Pomoże to państwom członkowskim zwiększyć ich zdolności obronne dzięki wspólnym zamówieniom.

Wspólne zamówienia zapewnią interoperacyjność sił zbrojnych państw członkowskich i przewidywalność europejskiego przemysłu obronnego, obniżą koszty i stworzą efekt skali konieczny do wzmocnienia europejskiej bazy przemysłu obronnego. Ma to podstawowe znaczenie zarówno dla konkurencyjności, jak i gotowości europejskiego przemysłu obronnego”⁷.

Komisja Europejska zaproponowała możliwość odstępiania od reguł fiskalnych w związku z wydatkami na obronność do 1,5% PKB przez 4 lata, począwszy od roku 2025 (z uwzględnieniem zamówień dokonanych w tym okresie, nawet jeżeli ich realizacja nastąpi po jego upływie). Uwzględniany ma być wzrost wydatków na obronność w stosunku do poziomu wydatków z 2021 roku, a więc ostatniego roku przed rosyjską inwazją na Ukrainę z lutego 2022 roku. Polska jest jednym z krajów, który złożył do Komisji Europejskiej stosowny wniosek o skorzystanie z tej klauzuli wyjścia⁸.

7 Questions and answers on ReArm Europe Plan/Readiness 2030, 19 marca 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_25_790/QANDA_25_790_EN.pdf [dostęp: 7.05.2025].

8 W. Kozioł, *Polska z wnioskiem do KE o wyjście z reguł wydatkowych*, 30.04.2025, <https://defence24.pl/przemysl/polska-z-wnioskiem-do-ke-o-wyjście-z-regul-wydatkowych> [dostęp: 8.05.2025].

Security Action for Europe (SAFE)

Zaproponowany przez Komisję Europejską pogram SAFE ma umożliwić skredytowanie inwestycji obronnych, które mają pozwolić na zwiększenie możliwości obronnych w najważniejszych dziedzinach zidentyfikowanych przez Radę w celu zwiększenia możliwości produkcyjnych europejskiego przemysłu obronnego, rozwój nowych produktów obronnych i ulepszanie już istniejących. Za najważniejsze uznano: rozwój zdolności obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, systemów artyleryjskich, pocisków raketowych i amunicji, dronów i systemów antydronowych, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony aktywów kosmicznych, cyber, sztucznej inteligencji i systemów broni elektronicznych oraz mobilności zbrojnej. Komisja Europejska argumentuje, że wspólne procedury zamówieniowe przyniosą korzyści państwom członkowskim, umożliwią im redukcje kosztów, większą efektywność zakupów obronnych i interoperacyjność ich sił zbrojnych. Dodatkowo ma to umożliwić zapewnienie przez państwa członkowskie uzbrojenia na potrzeby Ukrainy.

Mechanizmy wspólnotowego długu (art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁹) są oparte na wcześniejszych doświadczeniach związanych z finansowaniem działań po epidemii COVID-19 (Polska nie ma w tym zakresie dobrych doświadczeń, w szczególności w związku z uznaniowym zastosowaniem przez Komisję Europejską oceny przestrzegania praworządności przez Polskę w celu zablokowania wypłat w okresie sprawowania w Polsce rządu przez obóz polityczny nienależący do głównego kręgu sił politycznych sprawujących kontrolę w organach UE).

9 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864.

Przygotowany przez Komisję Europejską projekt nakłada na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzania wspólnych zamówień – co do zasady – od nie będących pod kontrolą państw trzecich lub podmiotów z państw trzecich podmiotów mających siedzibę na obszarze UE lub członków EFTA należących do EEA albo Ukrainy i prowadzących produkcję na tym obszarze oraz produktów zawierających elementy pochodzące z tych państw o co najmniej 65% wartości produktu. Ponadto produkty nie mogą być objęte ograniczeniami pochodzącymi od państw trzecich, a jeżeli nie można ich wyeliminować, to dostawca powinien być obowiązany do zastąpienia ich nieobjętymi restrykcjami komponentami pochodzącymi z UE. Zgodnie z projektem Komisja Europejska powinna przydzielić kwoty pożyczek państwom członkowskim, których dotyczy stosowanie zasad równego traktowania, solidarności, proporcjonalności i przejrzystości, w szczególności jeżeli suma wnioskowanych kwot pożyczki przekracza całkowitą maksymalną kwotę pomocy finansowej dostępnej w ramach instrumentu SAFE. Pożyczki powinny być podzielone między państwa członkowskie, które o nie wnioskują, zgodnie z zasadami równego traktowania, solidarności, proporcjonalności i przejrzystości. Trzej najwięksi beneficjenci pożyczek powinni otrzymać nie więcej niż 60% kwoty maksymalnej objętej programem. Wspólne procedury mogą też potencjalnie uwzględniać państwa kandydujące do UE oraz państwa, z którymi UE zawarła umowy o bezpieczeństwie i partnerstwie obronnym.

Jednym z proponowanych przez Komisję Europejską warunków dostępu do programu SAFE przez państwo członkowskie ma być zapewnienie interoperacyjności i wymienialności w całej Unii Europejskiej.

Konstrukcja ta oznaczałaby, że państwa członkowskie *de facto* gwarantowałyby spłatę zobowiązań zaciągniętych przez Komisję Europejską w imieniu Unii Europejskiej na sfinansowanie programu, nie miałyby zaś żadnej pewności, że otrzymają środki ani w jakiej wysokości. Środki pochodzące z programu będą przydzielane państwom członkowskim w formie pożyczek na maksymalnie 45 lat, zatem ostatecznie będą podlegać zwrotowi, jeżeli dane państwo członkowskie je otrzyma. W praktyce z finansowania są wyłączone wcześniej zawarte kontrakty z producentami z państw trzecich. Jednocześnie wymóg, żeby 65% wartości produktu stanowiły elementy, których koszty poniesiono na obszarze UE lub członków EFTA należących do EEA albo Ukrainy, w praktyce wyłącza produkty, których istotną część stanowią komponenty

z państw trzecich, wyłączenie ograniczeń w wykorzystaniu sprzętu w praktyce też wyłącza produkcję opartą na licencjach z państw trzecich lub krytycznych komponentach z takich państw (bez względu na ich wartość), gdyż praktyką rynkową są ograniczenia w stosowaniu lub użyciu produktów zawierających *know-how* lub komponenty wysokiej technologii pochodzące z państw trzecich.

Państwa członkowskie chcące skorzystać z programu będą obowiązane także do przedstawienia planów inwestycyjnych europejskiego przemysłu obronnego. Plany powinny uwzględniać, o ile jest to właściwe, także synergie z analogicznymi planami innych państw członkowskich, a także ułatwienia dostępu do rynku obronnego małych i średnich przedsiębiorstw, średnich podmiotów i nowych podmiotów na rynku obronnym. Oceny i decyzje Komisji Europejskiej związane z planami i wnioskami poszczególnych państw członkowskich w praktyce będą uznaniowe, o ile będą spełniały opisane wcześniej zasady.

Wspólna Biała księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030

„White Paper for European Defence – Readiness 2030” zawiera założenia do planu ReArm Europe. Jego autorzy stwierdzają, że wspólne zamówienia są najefektywniejszą metodą pozyskania dużych ilości produktów zużywalnych takich, jak: amunicja, pociski rakietowe i drony, a jednocześnie są one ważne dla realizacji dużo bardziej skomplikowanych projektów obronnych. Wskazano w nim także, że na wniosek państw członkowskich Komisja Europejska może działać jako podmiot dokonujący zcentralizowanych zakupów w imieniu państw członkowskich. Komisja Europejska przewidziała także podjęcie niezwłocznych działań w celu przygotowania do czerwca 2025 roku propozycji tzw. Defence Omnibus Simplification, która miałaby na celu usunięcie przynajmniej części barier dla przemysłu obronnego stworzonych głównie przez regulacje unijne, w tym w dostępie do finansowania ograniczanego przez uregulowania ESG. W dokumencie tym wskazano także na nadmierne rozdrobnienie przemysłu obronnego w państwach członkowskich, w tym w szczególności występujących w tej strukturze dominujących w poszczególnych krajach podmiotów dostarczających swoje produkty obronne przede wszystkim na rynek danego kraju członkowskiego. W związku z tym jednym

z deklarowanych celów jest budowa prawdziwego rynku na obszarze Unii Europejskiej dla uzbrojenia. W związku z tym autorzy raportu wskazują na konieczność agregacji zamówień na poziomie UE poprzez wspólne zamówienia na dużą skalę. Tworzenie tego rynku ma w ich zamyśle przyspieszyć transgraniczną współpracę podmiotów przemysłu obronnego, a także przejścia i połączenia oraz tworzenie start-upów.

W celu zapewnienia źródeł finansowania przemysłu obronnego na terenie państw członkowskich UE autorzy raportu proponują m.in. skorzystanie z opisanego wcześniej nowego instrumentu finansowego SAFE, a także opisanej wcześniej możliwości nieuwzględniania części wydatków obronnych w limitach fiskalnych wynikających z paktu stabilności i rozwoju (tzw. National Escape Clause, czyli klauzula wyjścia), umożliwienie wykorzystania środków związanych z innymi politykami UE na cele obronności, wykorzystanie środków finansowych będących w dyspozycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego, wykorzystanie środków prywatnych (oszczędności gospodarstw domowych poprzez zachęty do przekierowania ich z depozytów na inwestycje, m.in. w przedsiębiorstwa zbrojeniowe w UE zgodnie z propozycją Unii Oszczędności i Inwestycji¹⁰).

Polski przemysł zbrojeniowy

Dotychczasowe doświadczenia z programami na poziomie UE dotyczącymi finansowania zakupów obronnych są bardzo negatywne. Łukasz Maślanka wskazuje, że we wcześniejszym programie dotyczącym produkcji amunicji

10 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee Of The Regions: Savings and Investments Union A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU, 19.03.2025, https://finance.ec.europa.eu/document/download/13085856-09c8-4040-918e-890a1ed7dbf2_en?filename=250319-communication-savings-investments-union_en.pdf&prefLang=pl [dostęp: 8.05.2025].

(ASAP)¹¹ z 500 mln EUR na Polskę alokowano jedynie 2 mln EUR. Równie negatywne doświadczenia miała Polska także z programem EDIP¹².

Według Witolda Lewandowskiego i Piotra Fonroberta „Każde państwo o określonych aspiracjach i zdolnościach technologicznych, dbające o własne bezpieczeństwo, opiera produkcję obronną w pierwszej kolejności o własne przedsiębiorstwa i rodzime rozwiązania”¹³. Ich zdaniem „Realizowana w minionym dwudziestoleciu sprzedaż części majątku krajowego przemysłu spowodowała ograniczenie możliwości technologicznych naszego kraju. Aby się rozwijać, Polska musi mieć własne nowoczesne rozwiązania technologiczne oraz systematycznie budować swoje kompetencje produkcyjne”¹⁴. Autorzy ci stwierdzają: „Jedną w cech charakterystycznych dla krajów posiadających aspiracje do określania się mianem silnych i suwerennych, są projekty o charakterze narodowym, z maksymalnym wykorzystaniem własnego potencjału”¹⁵. W tym kontekście regulacyjnym zaproponowanym przez Komisję Europejską należy przeanalizować sytuację polskiego przemysłu obronnego. Istotnie odbiły się na nim, negatywnie, przemiany ustrojowe w Polsce. Według Andrzeja Żebrowskiego „W Polsce początek przemian ustrojowych to systematyczne ograniczanie wydatków na obronność, co dotyczyło także budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej (w tym jego części przeznaczonej na zakup uzbrojenia). Wydatki budżetowe resortu uległy obniżeniu o ok. 60%, zmieniła się jego struktura i udział wydatków na zakup uzbrojenia i sprzętu uległ znacznemu zmniejszeniu”¹⁶. W wyniku tej sytuacji polski przemysł obronny utracił np. zdolność do produkcji czołgów¹⁷. Zdaniem Waldemara Skrzypczaka i Pawła Luzaka na sytuację przemysłu obronnego

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP), Dz.Urz. UE 2023, L. 185/7.

12 Ł. Maślanka, *The Patchwork Defence Union. Shifts in the EU's Security Policy Following the Russian Invasion of Ukraine*, Warszawa 2025, s. 40.

13 W. Lewandowski, P. Fonrobert, *Polski przemysł obronny – ambicje i perspektywy*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2021, t. 158, nr 3–4, s. 115.

14 Ibidem, s. 118.

15 Ibidem, s. 127.

16 A. Żebrowski, *Zagrożenia i bezpieczeństwo przemysłu zbrojeniowego u progu XXI wieku (wybrane aspekty)*, [w:] *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje, perspektywy, uwarunkowania, innowacje*, red. R. Kopeć, Kraków 2016, s. 25.

17 P.L. Wilczyński, *Geografia europejskiego przemysłu motoryzacyjnego w branży zbrojeniowej*, [w:] ibidem, s. 153.

w Polsce wpłynęło m.in. załamanie współpracy w ramach byłego Układu Warszawskiego, redukcja liczebności sił zbrojnych, co w konsekwencji doprowadziło do poważnego kryzysu sektora, szczególnie widocznego w latach 90. poprzedniego stulecia¹⁸. Jednym z pomysłów na poprawę jego sytuacji była jego konsolidacja i utworzenie Polskiej Grupy Zbrojeniowej¹⁹. Piotr L. Wilczyński wskazuje jednoznacznie na małą konkurencyjność polskiego przemysłu zbrojeniowego na rynku europejskim, a jako jej przyczyny podaje m.in.: słabą kondycję gospodarczą państwa, układy polityczne oraz niezharmonizowanie przepisów prawnych²⁰. Istotnym problemem dla polskiego przemysłu obronnego jest także lokowanie znacznej części zamówień zbrojeniowych nie w polskich podmiotach, lecz u dostawców zagranicznych²¹. Inwestycje państwowe oraz prywatne w nowe technologie, a także rozbudowę mocy produkcyjnych w celu sprostania zwiększonym wydatkom na obronność ze strony polskich sił zbrojnych w związku z realizowanymi programami modernizacji, a także transfer technologii (w tym w ramach umów z dostawcami zagranicznymi) były traktowane jako czynniki znacząco poprawiające sytuację polskiego przemysłu zbrojeniowego. Ich uzupełnieniem miałyby być także eksport produktów polskiego przemysłu zbrojeniowego²². Dla polskiego przemysłu obronnego szczególnie niekorzystne może być przekierowanie zamówień do innych dostawców, w sytuacji niemożności sfinansowania zamówień ze źródeł europejskich, gdyż w praktyce uniemożliwi to eksport do krajów finansujących swoje zamówienia z tych źródeł, a z drugiej strony postawi polskich dysponentów środków przed dylematem, czy zrezygnować z europejskich źródeł finansowania czy z zakupów u polskich producentów uzbrojenia.

18 W. Skrzypczak, P. Luzak, *Miejsce, rola i zadania polskiego przemysłu obronnego w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Strategiczny” 2014, nr 7, s. 468.

19 P. Pochyły, *Wpływ konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego na bezpieczeństwo Polski i potencjał w polityce zagranicznej*, [w:] *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje...*, s. 177–189.

20 P.L. Wilczyński, *Geografia przemysłu zbrojeniowego Europy*, Kraków 2019, s. 51.

21 R. Polak, *Miejsce i rola narodowego przemysłu zbrojeniowego w systemie obronnym państwa w świetle doświadczeń i wyzwań XXI wieku*, „Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych” 2015, nr 1, s. 29–36.

22 *Jaka przyszłość czeka branżę zbrojeniową w Polsce?*, 15 września 2024, <https://zbiam.pl/jaka-przyszlosc-czeka-branze-zbrojeniowa-w-polsce/> [dostęp: 12.05.2025]; A. Świderkowski, *Mesko przyspiesza inwestycje. Podano kluczową datę*, <https://defence24.pl/przemysl/mesko-przyspiesza-inwestycje-podano-kluczowa-date> [dostęp: 12.05.2025].

Zagrożenia dla polskiego przemysłu zbrojeniowego związane z projektami procedowanymi przez organy UE

Przykładem takich restrykcji jest kwestia wymogu, żeby przynajmniej 70% komponentów uzbrojenia będącego przedmiotem zakupów ze środków europejskich było wytworzone w Unii Europejskiej (co byłoby kryterium nawet bardziej restrykcyjnym niż w przypadku proponowanego przez KE zgodnie z opisanym wcześniej projektem SAFE, w którym wymóg ten określono już na i tak wysokim poziomie 65%). Kwestia ta była przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim nad Europejskim Programem na rzecz Przemysłu Obronnego (EDIP). W Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) oraz Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) 24 kwietnia 2025 roku w toku prac nad przygotowanym przez Komisję Europejską projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ramy środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i dostaw produktów związanych z obronnością (EDIP)²³ przegłosowano taki wymóg, nie zważając na kontrargumenty polskich eurodeputowanych²⁴. Przyjęcie takiego kryterium w innych zamówieniach finansowych ze środków unijnych, w tym wspólnych zamówień, w praktyce wykluczałoby polskich producentów, gdyż wiele ich produktów zawiera komponenty pochodzące spoza UE stanowiące ponad 30% ich wartości. Dotyczy to zarówno takich produktów, które już są od dłuższego czasu produkowane po ich polonizacji, jak i tych, które dopiero są wprowadzane do produkcji we współpracy z przemysłem spoza UE (np. z dostawcami koreańskimi), których proces polonizacji dopiero się rozpoczyna, w tym technologii pozyskanych w ramach tzw. offsetu, gdyż w Polsce obecnie polski przemysł

23 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ramy środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i dostaw produktów związanych z obronnością („EDIP”), Bruksela, 5 marca 2024 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0150> [dostęp: 12.05.2025].

24 *Polski przemysł bez pieniędzy z UE?*, 25.04.2025, <https://defence24.pl/przemysl/polski-przemysl-bez-pieniedzy-z-ue> [dostęp: 12.05.2025].

obronny nie dysponuje technologiami i zdolnościami do produkcji istotnych komponentów uzbrojenia²⁵.

W efekcie wspólne zamówienia unijne lub zamówienia finansowane z programów unijnych – ze względu na obecną sytuację zakładów polskiego przemysłu zbrojeniowego, asortyment jego produktów oraz konsekwencje utraty wielu zdolności w okresie transformacji po upadku komunizmu i przejścia ze struktur Układu Warszawskiego do struktur NATO – mogą być określone w taki sposób, że będą w praktyce niedostępne dla produktów dostarczanych przez polski przemysł zbrojeniowy. W efekcie Agencja Uzbrojenia odpowiadająca za dostawy sprzętu dla polskich sił zbrojnych²⁶ będzie musiała stanąć przed dylematem, czy dokonywać zamówień w polskich zakładach przemysłu obronnego mimo utraty możliwości skorzystania z finansowania unijnego czy wybierać produkty innych dostawców z państw Unii Europejskiej, co w praktyce faworyzowałoby przede wszystkim przemysł zbrojeniowy Francji i Niemiec. Do jej zadań należy prowadzenie analiz rynku dotyczących możliwości pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz realizacja procesu pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług wraz z przygotowaniem i prowadzeniem robót budowlanych ściśle powiązanych z tym sprzętem wojskowym, a także wypełnianie zadań związanych z dokonywaniem zamówień realizowanych na zasadzie współpracy z innymi państwami oraz zadań pełnomocnika ds. zamówień w rozumieniu przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z 18 października 2023 roku w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz

- 25 Ibidem; W. Kubik, *Mnóstwo nowych czołgów K2 dla Polski. Wyciekły szczegóły tajnej umowy*, 11 marca 2025, <https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9754931,m-nostwo-nowych-czolgow-k2-dla-polski-wyciekly-szczegoly-tajnej-umowy.html> [dostęp: 12.05.2025]; W. Kaleta, *Koreańskie uzbrojenie napływa do Polski. Ta umowa budzi duże emocje. Agencja Uzbrojenia uspokaja*, 27 listopada 2024, <https://www.wnp.pl/bezpieczenstwo/koreanskie-uzbrojenie-naplywa-do-polski-ta-umowa-budzi-duze-emocje-agencja-uzbrojenia-uspokaja,891785.html> [dostęp: 12.05.2025]; M. Karwowski, *PGZ walczy o polonizację czołgów K2*, 3 lipca 2024, <https://biznesalert.pl/pgz-hyundai-rotam-czolgi-k2-polonizacja-partnerstwo-strategiczne-bezpieczenstwo/> [dostęp: 12.05.2025]; J. Aleksandrowicz, *Czy Polska jest gotowa na transfer koreańskiej technologii wojskowej? (Rozmowa)*, 11 kwietnia 2024, <https://biznesalert.pl/korea-k2-transfer-technologie-zbrojeniowka-bezpieczenstwo/> [dostęp: 12.05.2025].
- 26 Por. Zarządzenie Nr 74/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie Agencji Uzbrojenia, Dz. Urz. MON 2021, poz. 252.

wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA)²⁷. Rozporządzenie to przewiduje, że pełnomocnik ds. zamówień jest powoływany przez poszczególne państwa członkowskie w celu przeprowadzenia zamówień wykonywanych na zasadzie współpracy w ich imieniu.

Dodatkowym problemem w tych zamówieniach może być brak spójności z wcześniejszymi i obecnymi zamówieniami i powiązaniami kooperacyjnymi z państwami spoza Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę zwłaszcza skalę zakupów i transferu technologii w ostatnich latach od producentów ze Stanów Zjednoczonych Ameryki i z Korei Południowej. Jednocześnie dotychczasowe próby dokonywania zamówień lub współpracy z dostawcami z krajów Unii Europejskiej nie zawsze kończyły się pozytywnie lub przynosiły oczekiwane rezultaty, czego przykładem może być niedokonany ostatecznie zakup śmigłowców Caracal od francuskiego dostawcy czy problemy i opóźnienia z modernizacją czołgów Leopard we współpracy z przemysłem niemieckim²⁸.

Zakończenie i wnioski

Należy zwrócić uwagę na ewidentne lekceważenie przez organy Unii Europejskiej potrzeb peryferyjnych i mniejszych państw UE, zwłaszcza tzw. nowych członków UE (czego przykładem mogą być przywołane wcześniej decyzje dotyczące udziału komponentów wyprodukowanych w krajach UE w kwalifikującym się do finansowania ze środków UE uzbrojeniu), do których zalicza się Polska, i ich koncentracji na realizacji interesów największych państw członkowskich, a zwłaszcza Niemiec i Francji, które mają mocno rozwinięte przemysły zbrojeniowe.

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA), Dz. Urz. UE 2023, L 2418.

28 J. Palowski, *Znamy szczegóły zbrojeniowych konsultacji Polski i Niemiec. Ekspert: jednoznacznie negatywna ocena*, 3.07.2024, <https://defence24.pl/przemysl/znamy-szczegoly-zbrojeniowych-konsultacji-polski-i-niemiec-ekspert-jednoznacznie-negatywna-ocena> [dostęp: 12.05.2025]; *Polska nie kupi śmigłowców Caracal od Francuzów. Rząd zerwał negocjacje*, 4.10.2016, <https://www.tysol.pl/a1061-polska-nie-kupi-smiglowcow-caracal-od-francuzow-rzad-zerwal-negocjacje> [dostęp: 12.05.2025].

W tym kontekście szczególnie niebezpieczne mogą być także już wcześniej wyrażane przez Komisję Europejską intencje, żeby znacząco zwiększyć skalę zamówień uzbrojenia dokonywanych na zasadzie współpracy i osiągnięcia poziomu co najmniej 40% tych zamówień do 2030 roku, a także zwiększenia poziomu zakupów uzbrojenia w państwach członkowskich UE do co najmniej 50% do 2030 roku i 60% do roku 2035²⁹.

W efekcie Polska powinna w toku dalszych prac nad proponowanymi przez organy Unii Europejskiej projektami podjąć daleko idące starania w celu ograniczenia rozwiązań nadmiernie centralizujących oraz uwspólniających proces zakupu uzbrojenia, a także ograniczających udział komponentów niewytworzonych w państwach członkowskich UE. Ze względu na położenie Polski, która graniczy nie tylko z częścią Federacji Rosyjskiej, lecz także z kontrolowaną przez nią Białorusią, oraz z będącą przedmiotem rosyjskiej agresji Ukrainą, a także potrzeby jej sił zbrojnych niezbędna jest kontynuacja dotychczasowych działań w kierunku pozyskania przez polski przemysł zbrojeniowy zdolności produkcyjnych i technologii bez względu na źródła ich pochodzenia oraz poziom wkładu zagranicznego, podobnie jak i możliwość pozyskiwania przez polskie siły zbrojne uzbrojenia, nawet jeżeli jest ono lub jego komponenty produkowane poza krajami Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Aleksandrowicz J., *Czy Polska jest gotowa na transfer koreańskiej technologii wojskowej?*[Rozmowa], 11 kwietnia 2024, <https://biznesalert.pl/korea-k2-transfer-technologie-zbrojeniowka-bezpieczenstwo/> [dostęp: 12.05.2025].
- Jaka przyszłość czeka branżę zbrojeniową w Polsce?*, 15 września 2024, <https://zbiarn.pl/jaka-przyszlosc-czeka-branze-zbrojeniowa-w-polsce/> [dostęp: 12.05.2025].
- Kaleta W., *Koreańskie uzbrojenie napływa do Polski. Ta umowa budzi duże emocje. Agencja Uzbrojenia uspokaja*, 27 listopada 2024, <https://www.wnp.pl/>

29 Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowa Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego: osiągnięcie gotowości UE dzięki zdolnemu do reagowania i odpornemu europejskiemu przemysłowi obronnemu, Bruksela, 5 marca 2024, s. 11, 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024JC0010> [dostęp 12.05.2025].

- bezpieczeństwo/koreanskie-uzbrojenie-naplywa-do-polski-ta-umowa-budzi-duze-emocje-agencja-uzbrojenia-uspokaja,891785.html [dostęp: 12.05.2025].
- Karwowski M., *PGZ walczy o polonizację czołgów K2*, 3 lipca 2024, <https://biznesalert.pl/pgz-hyundai-rottem-czolgi-k2-polonizacja-partnerstwo-strategiczne-bezpieczenstwo/> [dostęp: 12.05.2025].
- Koziół W., *Polska z wnioskiem do KE o wyjście z reguł wydatkowych*, 30.04.2025, <https://defence24.pl/przemysl/polska-z-wnioskiem-do-ke-o-wyjscie-z-regul-wydatkowych> [dostęp: 8.05.2025].
- Kubik W., *Mnóstwo nowych czołgów K2 dla Polski. Wyciekły szczegóły tajnej umowy*, 11 marca 2025, <https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9754931,mnostwo-nowych-czolgow-k2-dla-polski-wyciekly-szczegoly-tajnej-umowy.html> [dostęp: 12.05.2025].
- Lewandowski W., Fonrobert P., *Polski przemysł obronny – ambicje i perspektywy*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2021, t. 158, nr 3–4.
- Liboreiro J., *The new term, „Readiness 2030”, is a direct response to the complaints voiced by Giorgia Meloni and Pedro Sánchez in recent days*, 21.03.2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/brussels-confirms-rearm-europe-rebrand-after-backlash-from-italy-and-spain> [dostęp: 22.04.2025].
- Maślanka Ł., *Biała księga: nowe inicjatywy UE na rzecz obronności europejskiej*, 27.03.2025, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-03-27/biala-ksiega-nowe-inicjatywy-ue-na-rzecz-obronnosci-europejskiej> [dostęp: 8.05.2025].
- Maślanka Ł., *Szczyt Rady Europejskiej: „tak” dla wzmacniania zdolności wojskowych, impas w sprawie Ukrainy*, 7 marca 2025, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-03-07/szczyt-rady-europejskiej-tak-dla-wzmacniania-zdolnosci-wojskowych> [dostęp: 8.05.2025].
- Maślanka Ł., *The Patchwork Defence Union. Shifts in the EU’s Security Policy Following the Russian Invasion of Ukraine*, Warszawa 2025.
- Palowski J., *Znamy szczegóły zbrojeniowych konsultacji Polski i Niemiec. Ekspert: jednoznacznie negatywna ocena*, 3.07.2024, <https://defence24.pl/przemysl/znamy-szczegoly-zbrojeniowych-konsultacji-polski-i-niemiec-ekspert-jednoznacznie-negatywna-ocena> [dostęp: 12.05.2025].
- Pochyły P., *Wpływ konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego na bezpieczeństwo Polski i potencjał w polityce zagranicznej*, [w:] *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje, perspektywy, uwarunkowania, innowacje*, red. R. Kopeć, Kraków 2016.
- Polak R., *Miejsce i rola narodowego przemysłu zbrojeniowego w systemie obronnym państwa w świetle doświadczeń i wyzwań XXI wieku*, „Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych” 2015, nr 1.
- Polska nie kupi śmigłowców Caracal od Francuzów. Rząd zerwał negocjacje*, 4.10.2016, <https://www.tysol.pl/a1061-polska-nie-kupi-smiglowcow-caracal-od-francuzow-rzad-zerwal-negocjacje> [dostęp: 12.05.2025].
- Polski przemysł bez pieniędzy z UE?*, 25.04.2025, <https://defence24.pl/przemysl/polski-przemysl-bez-pieniedzy-z-ue> [dostęp: 12.05.2025].

- Skrzypczak W., Luzak P., *Miejsce, rola i zadania polskiego przemysłu obronnego w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Strategiczny” 2014, nr 7.
- Świderkowski A., *Mesko przyspiesza inwestycje. Podano kluczową datę*, <https://defence24.pl/przemysl/mesko-przyspiesza-inwestycje-podano-kluczowa-date> [dostęp: 12.05.2025].
- Tidey A., *Von der Leyen pitches €800bn defence package ahead of EU leaders' summit*, 4.03.2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/04/von-der-leyen-pitches-800bn-defence-package-ahead-of-eu-leaders-summit> [dostęp: 22.04.2025].
- Wilczyński P.L., *Geografia europejskiego przemysłu motoryzacyjnego w branży zbrojeniowej*, [w:] *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje, perspektywy, uwarunkowania, innowacje*, red. R. Kopeć, Kraków 2016.
- Wilczyński P.L., *Geografia przemysłu zbrojeniowego Europy*, Kraków 2019.
- Żebrowski A., *Zagrożenia i bezpieczeństwo przemysłu zbrojeniowego u progu XXI wieku (wybrane aspekty)*, [w:] *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje, perspektywy, uwarunkowania, innowacje*, red. R. Kopeć, Kraków 2016.

Rearm Europe Plan/Readiness 2030 – chances and dangers for Polish armament industry

Abstract

The war in Ukraine and its experience of both the use of new technologies (including drones and drone countermeasures) and existing weapons, as well as the scale of ammunition used (including artillery) and missile weapons (including anti-aircraft and anti-rocket systems), as well as the threat of Russian expansionism and the weakening of the level of perception of the US's existing commitment to Europe's security, led the European Union's authorities to take a number of legislative initiatives to respond to these challenges and experiences. The most recent of these is the ReArm Europe initiative to be renamed shortly after its announcement as Readiness 2030, which assumes a greater centralisation and independence of the EU in making arms purchases by and for Member States. It is assumed that purchases of armament funded by EU must be made in a specific, very high part from components produced in the EU Member States. Actions that exclude or restrict the participation of orders and components of arms from outside the EU, due to the current structure and capabilities of the Polish arms industry and the source of technology transfer to that industry, may constitute a significant risk of further limiting the capabilities of the Polish defence industry and of purchasing in Polish armed forces.

Key words:

ReArm Europe, Readiness 2030, armament industry, defence industry, European Union, Armament Agency

Zbigniew Nowak

Wydział Prawa i Administracji
Akademia Sztuki Wojskowej
ORCID: 0000-0002-9747-6157

26 lat obecności Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w ocenie byłych prezydentów Polski

Streszczenie

W artykule została przedstawiona opinia trzech byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej: Lecha Wałęsy, Aleksandra Kwaśniewskiego oraz Bronisława Komorowskiego, o 26-letniej obecności Polski w Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Dodatkowo – w ujęciu konstytucyjnym – wskazano wybrane elementy uprawnień głowy państwa w zakresie sprawowania istotnej funkcji w systemie bezpieczeństwa państwa.

Jest to swoiste kompendium prezentujące trzy niekiedy podobne, indywidualne opinie o przeszłości, teraźniejszości oraz rekomendacje na przyszłość wynikające nie tylko z obecności Polski w NATO, lecz także istotnych zmian na geopolitycznej mapie świata.

Słowa kluczowe:

prezydenci, wojna, zagrożenia, NATO

Wstęp

Rok 1989 był dla Polski przełomowy, otworzył bowiem drzwi do nowych instytucji zapewniających bezpieczeństwo państwa. Perspektywy wstąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej stały się drogowskazami podejmowanych działań i decyzji na arenie międzynarodowej oraz celami polskiej polityki zagranicznej.

Wstąpienie Polski do NATO stało się faktem w 1999 roku. Międzynarodowy sojusz wojskowy zrzeszający wiele państw Zachodu jest gwarantem bezpieczeństwa militarnego, m.in. poprzez zobowiązanie wszystkich stron do podjęcia stosownych działań na wypadek ataku militarnego na terytorium którejkolwiek z nich. Uczestnictwo w natowskim systemie zbiorowej obrony i odpowiedzialności w razie incydentów i konfliktów zbrojnych bez wątpienia zwiększa poczucie bezpieczeństwa Polaków. Sprawia, że troska o Polskę staje się elementem *bonum commune* zjednoczonego Zachodu. Jest to istotne również z punktu widzenia położenia geopolitycznego i geostrategicznego Polski. Doświadczenia ostatnich lat, związane z wojną na terytorium Ukrainy, pokazują, że przynależność do NATO jest faktycznym, a nie tylko potencjalnym gwarantem ładu, stabilności i spokoju, czego dowodem są aspiracje wstąpienia w jego struktury, zakończone sukcesem, Finlandii oraz Szwecji¹.

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego jest sojuszem polityczno-militarnym, w którym niebagatelną rolę odgrywają głowy państw, najczęściej zwierzchnicy sił zbrojnych poszczególnych państw członkowskich². Prezydenci łączący w swojej osobie i sprawowanej funkcji nie tylko konstytucyjne funkcje zwierzchnicze nad armią, lecz także role polityków czy dyplomatów reprezentujących państwo w relacjach krajowych i międzynarodowych.

Od ich pozycji i zrozumienia zgrabnie, profesjonalnie i niekiedy stanowczo prezentowanych racji w stosunkach międzypaństwowych bardzo często zależy postrzeganie państwa przez partnerów zagranicznych, reprezentujących zarówno państwa indywidualnie, jak i sojusze takie jak NATO czy Unia Europejska. Zdolność do poruszania się w takim środowisku, charyzma, doświadczenia i mądrość mogą w bardziej lub mniej formalny sposób wpływać na możliwości sprawcze i negocjacyjne państwa na arenie międzynarodowej.

Istotą niniejszego artykułu jest dość interesujące i niespotykane na polskim rynku wydawniczym zestawienie w jednym miejscu opinii trzech byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na temat przeszłości, teraźniejszości

- 1 J. Mika, *Słowo wstępu*, [w:] *Rzeczpospolita Polska w Unii Europejskiej i NATO*. Wydanie rocznicowe, red. Z. Nowak, Warszawa 2024, s. 11.
- 2 M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1, s. 125. „W polskich uwarunkowaniach prawnych zwierzchnictwo nie wiąże się z dowodzeniem armią, jednak Konstytucja RP przyznaje prezydentowi szereg ważnych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa”.

oraz przyszłości relacji Polski i NATO. Kanwą przedmiotowej publikacji stała się wydana zaledwie w kilkunastu egzemplarzach³ praca pod redakcją autora niniejszego artykułu pt. „Rzeczpospolita Polska w Unii Europejskiej i NATO. Wydanie rocznicowe”. Umieszczono w niej eksperckie wywiady sondażowe z prezydentami: Lechem Wałęsą (1990–1995), Aleksandrem Kwaśniewskim (1995–2005) oraz Bronisławem Komorowskim (2010–2015)⁴.

Opinie różne, zależne od czasu sprawowania prezydentury, sytuacji geopolitycznej na świecie, możliwości ekonomicznych państwa w tym czasie czy wsparcia lub jego braku własnego obozu politycznego prowadzonej polityki oraz prezentowanych idei⁵.

Zarysowaną, sygnałną hipotezą badawczą niniejszego artykułu naukowego jest dość oczywiste w odbiorze i weryfikacji przypuszczenie, iż uczestnictwo Rzeczypospolitej Polskiej w NATO wzmocniło i w dalszym ciągu wzmacnia poczucie bezpieczeństwa obywateli w obliczu powszechnie pojętych zagrożeń. Celem artykułu jest przedstawienie bezpieczeństwa RP w ostatnich 26 latach – bezpieczeństwa państwa i obywateli – w chwili wstąpienia do NATO, w ostatnich 26 latach i ówczesnie, w nowym i zmieniającym się stale środowisku bezpieczeństwa. Przedmiotem badań jest powszechnie rozumiane bezpieczeństwo państwa w opinii ekspertów – byłych prezydentów RP. Metody badawcze to badanie dokumentów, sondaż diagnostyczny – wywiad ekspercki.

W artykule Autor prezentuje własne poglądy.

Prezydent RP w systemie bezpieczeństwa narodowego w ujęciu konstytucyjnym. Wybrane elementy

Prezydent RP jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej, sprawującym kluczową rolę w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, nie tylko poprzez wpływanie na zachowanie innych podmiotów oraz sprawowanie

3 Wyłącznie na potrzeby uczelni oraz osób zaangażowanych w projekt naukowy, w tym wyżej wymienionych prezydentów RP.

4 Zob. *Rzeczpospolita Polska w Unii Europejskiej i NATO. Wydanie rocznicowe...*; *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Gawkowski, Z. Nowak, K. Wąsik, Ł. Piątkowski, Gliwice 2024.

5 W publikacji zacytowano jedynie fragmenty wywiadów z byłymi prezydentami RP, przeprowadzonymi na początku 2024 r.

nadzoru nad ich działaniem, lecz także przez podejmowanie określonych środków, dysponowanie narzędziami oraz gospodarowanie dobrami związanymi z osiągnięciem celów bezpieczeństwa narodowego.

Pozycję Prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa narodowego określają przepisy Konstytucji RP, zgodnie z którymi pełni on funkcję głowy państwa, jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Na podstawie przepisu art. 133 konstytucji jest reprezentantem państwa „w stosunkach zewnętrznych”⁶.

Prezydent RP czuwa, zgodnie z art. 126 ust. 2, nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁷.

Realizacja powyższego zapisu zobowiązuje głowę państwa do analizowania i oceny ewentualnych zagrożeń oraz uruchamiania prawnie dopuszczalnych działań w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom. W zależności od charakteru i stopnia zagrożenia zewnętrznego państwa prezydent może zarządzić, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 136).

Prezydent pełni podstawową funkcję w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym systemie kierowania Siłami Zbrojnymi RP, nie tyle kierując armią, co głównie na podstawie przepisów ustawy zasadniczej sprawuje nadrzędną kontrolę nad całym systemem kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w polskim systemie prawnym wiąże się również z kompetencjami Rady Ministrów, z kluczowym w omawianej kwestii – pełniącym funkcję kierowniczą w stosunku do całych Sił Zbrojnych RP – członkiem rządu, tj. Ministrem Obrony Narodowej⁸.

6 J. Padzik, *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 4, s. 101. Artykuł 132 Konstytucji RP stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem”.

7 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

8 W praktyce oznacza to, że najważniejsze decyzje w dziedzinie bezpieczeństwa muszą uzyskać akceptację zarówno prezydenta, jak i Rady Ministrów. W celu zapewnienia forum współpracy władzy wykonawczej konstytucja ustanawia jeszcze jeden organ w postaci Rady Gabinetowej, która nie posiada żadnych

Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi jest sprawowane przez głowę państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej oraz aktów prawnych niższego rzędu (w szczególności ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁹).

Generalnie należy stwierdzić, że:

– w czasie pokoju – zwierzchnictwo prezydenta nad polską armią jest sprawowane za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 ustawy zasadniczej: „W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”), czyli z zachowaniem zasady cywilnej kontroli nad wojskiem (art. 26 ust. 2 konstytucji¹⁰). W czasie pokoju Prezydent RP może mianować również kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych¹¹;

uprawnień władczych. Prezydent może ją zwołać w sprawach szczególnej wagi. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta RP.

Organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa jest szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Por. *Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, Dz.U. 2022, poz. 1438, z późn. zm.

9 *Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, ibidem 2024, poz. 248, z późn. zm.

10 „Art. 26

1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

2. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”.

11 Zob. *Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny...*, art. 25, ust. 1–7. „Art. 25.1. Prezydent RP, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności:

1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;

2) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia:

a) narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa,

b) organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi,

c) sojusznicze plany obronne; wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów,

3) osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;

4) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych”.

– w czasie kryzysu – głowa państwa nie odgrywa znaczącej roli w systemie zarządzania kryzysowego adresowanym zasadniczo do organów administracji publicznej;

– w czasie wojny – prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad armią przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, którego mianuje (a w czasie stanu wojennego „może mianować”) na wniosek Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek może odwołać. Prezydent RP odgrywa też określoną rolę w wykonywaniu procedur odnoszących się do stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego¹². Artykuł 234 konstytucji stanowi: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, [to – Z.N.] Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu”¹³.

Podstawowe znaczenie dla określenia zasad zwierzchnictwa głowy państwa nad armią ma art. 134 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP” oraz ust. 2 tegoż artykułu: „W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”.

Rozwiązanie definiowane przez przepis art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantujące neutralność i niezależność polityczną armii od wpływu bieżącej polityki, jest uważane za symbol skupienia władzy wojskowej w organie, z którym wiąże się godność najwyższej reprezentacji władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych. Pozostałe uprawnienia prezydenta wynikające z art. 134 konstytucji są wskazane w treści ustępów 3–6:

- 12 Przykładowo, *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, Dz.U. 2017, poz. 1928, art. 11, ust. 1 – „w czasie jego trwania Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane”.
- 13 Wiele uprawnień prezydenta uszczegóławiających treść prerogatyw głowy państwa określonych w art. 228–229 Konstytucji RP zob. *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*, ibidem 2022, poz. 2091.

„3. Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa.

4. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa¹⁴.

5. Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Obrony Narodowej nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe.

6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa”.

Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, jednak – co oczywiste – nie jest jedynym aktem normatywnym określającym prerogatywy głowy państwa jako zwierzchnich Sił Zbrojnych RP czy szerzej – jako dbającego o zapewnienie odpowiedniego poziomu obronności państwa. Prezydent RP posiada również wiele uprawnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa¹⁵.

Prezydent jest podstawowym ogniwem systemu bezpieczeństwa państwa tworzącego zintegrowaną strukturę, w której skład wchodzi całość sił i środków państwa przewidzianych do wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa¹⁶.

14 Godne zauważenia jest to, że art. 134 Konstytucji RP w ust. 3 oraz 4 uzależnia podjęcie przez prezydenta decyzji o mianowaniu osób pełniących najwyższe funkcje wojskowe od złożenia wniosków kolejno Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej. Podkreśla to wzmiankowany podział władzy wykonawczej pomiędzy prezydenta i Radę Ministrów (Ministra Obrony Narodowej).

15 I tak, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, to prezydent może postanowić, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Policji (*Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 2024, poz. 145, art. 18, ust. 1–8). Takie samo uprawnienie prezydenta dotyczy pomocy Straży Granicznej (*Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, ibidem 2024, poz. 915, art. 11c, ust. 1–5).

16 *Prezydent zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP*, <https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/zwierzchnik-sil-zbrojnych/prezydent-rp-zwierzchnik-sil-zbrojnych> [dostęp: 10.07.2025].

Lech WAŁĘSA

Polska w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Czy Rzeczpospolita Polska i jej obywatele mogą dziś czuć się bezpieczni?

Nigdy tak do końca nie jest. Tam, gdzie można, to należy się przygotować. Przygotować zwłaszcza na najgorsze. Ja mam taki styl – rozwiązywać najgorsze zadania, aby nie dać się zaskoczyć.

Czy jest szansa, zdaniem Pana Prezydenta, że Ukraina znajdzie się w NATO?

Oni bardzo, ba, najbardziej pasują do NATO. Mało tego, oni jeszcze będą zagrożeniem dla takiej Rosji. Ja popieram, ale dlaczego popieram? Bo moja ucieczka z Polski do Unii i do NATO spowodowała, że dziś to oni są na naszym miejscu.

Gdyby mi się nie udało uciec w tamtym czasie, to Rosja zajęłaby się nami. Tylko widzi Pan, niebiosza pomogły i poprawiłem traktat o wycofaniu wojsk radzieckich z Polski, traktat, który był źle przygotowany [układ polsko-rosyjski zawarty 22 maja 1992 r. podczas wizyty prezydenta Lecha Wałęsy w Moskwie – Z.N.]. A przecież pojechałem do Rosji tylko po to, aby go podpisać, a nie go negocjować. Poprawiałem ten traktat ręcznie przed spotkaniem i „uparłem się”, aby podpisać właśnie tę wersję z ręcznymi poprawkami. Włączył się ambasador Ciosek, który chciał przepisywać tekst traktatu w ambasadzie. Sprzeciwiłem się temu, nawet nie wiem dlaczego. Wskazałem – „nie, proszę Panów, podpisujemy ten”.

Co zrobiłbym, gdybym był słaby? Powiedziałbym: „Panie Jelcyn, no wie Pan, mamy problemy, pogadajmy, negocjujmy”. Do dziś mielibyśmy Rosjan w Polsce. NATO i Unia byłyby niemożliwe, bo nie można być w NATO i w Układzie Warszawskim jednocześnie.

Panie Prezydencie, polityka militarna, w tym potencjał nuklearny Federacji Rosyjskiej dziś – czy Polska i świat ma czego się obawiać?

Odpowiem Panu jako praktyk. Dziś źle są prowadzone wszelkiego typu kontakty z Putinem. Kiedy zaczął się ten problem, zgłosiłem się, chciałem pomóc. Bo tam trzeba inaczej rozmawiać. Panie Putin, niech pan nas nie straszy. Czy pan wie, jakie – jako NATO – my mamy „zabawki”? My nie chcemy wojny, my nie chcemy się bić. Niech pan to zrozumie. Ale jeśli pan nas zmusi, to musi pan znać konsekwencje.

Tak trzeba rozmawiać. W pewnych momentach, proszę pana, nie ma już dyplomacji. Trzeba działać „po chamsku”, tego zabrakło.

Dziś pytanie brzmi, czy Amerykanie chcą tylko osłabić Rosję? I kolejnych dwadzieścia lat zarabiać na budowaniu Rosji i Ukrainy. A potem znów czekać na kolejny konflikt. To jest gra polityków amerykańskich, nie narodu. Naród jest w porządku, tylko politycy. Niech Pan pamięta. Amerykanie zawsze zarabiają na wojnie i na pokoju.

Reasumując te wątki – pytanie brzmi – która wersja zwycięży na dziś – czy ta stara jeszcze raz, czy już ta nasza nowa, pokojowa, demokratyczna.

Teraz Putin popełnił błędy. Zmobilizował cały rozwinięty Zachód przeciwko sobie. Tego w historii nie było, było podobnie, ale nie aż w takim stopniu.

Więc dziś mamy największą szansę na rozwój, na pokój, na dobrobyt. Tylko musimy inaczej walczyć. Amerykanie muszą wziąć przykład z „Solidarności”. Przecież my nie mieliśmy nic, żadnej broni, pistoletu czy łuku nawet. I „rozwaliliśmy” Układ Warszawski i Związek Sowiecki. Argumentacją, walką polityczną.

My musimy jako kraje cywilizowane walczyć czołgami, bo Rosja walczy czołgami. Ale potrzeba więcej siły przeznaczyć na propagandę. Trzeba powtarzać proste prawdy – „kochani Rosjanie”, my nie jesteśmy przeciwko wam. Pokazywać – zobacz, dziś zginął twój sąsiad, jutro Putin powoła ciebie do armii i ty zginiesz. Telewizja, radio, gazety, ulotki – to musi się dziać codziennie. Dawać nazwiska – ten zginął tu, ten w tym miejscu. I to nie dlatego, że to jest potrzebne, że ty musisz oddać życie za Rosję, a tylko dlatego, że żyjesz w nie-dobrym systemie politycznym. Gdyby Putin miał dwie kadencje, nie dłużej jak pięć lat każda, a nie rządził od wielu lat bez kontroli Zachodu, nigdy by takiej bandy nie zbudował. A zatem propaganda.

Druga koncepcja walki z Rosją zakłada inne wartości. Rosja ma ponad 60 narodów, tak zdobytych, jak dziś chcą zdobyć Ukrainę. Możecie kochać Rosję, możecie być w Rosji, ale bądźcie na waszych terenach, tam gdzie wasze tradycje, groby. Niech Rosja wam to odda. Pokojowo.

Czy dziś współpraca, sojusz Polski ze Stanami Zjednoczonymi to jest to, czego potrzebujemy najbardziej dla naszego bezpieczeństwa? Jak dziś należy definiować bezpieczeństwo?

Zapewne, ale nie w tym układzie politycznym, który mamy obecnie w kraju. To jest nieszczęście, „wypadek przy pracy”. Ale znów, w mojej koncepcji, to musiało się zdarzyć. Musiało.

Dziś bezpieczeństwo, też bezpieczeństwo Polski, należy postrzegać globalnie, jako część szerszego problemu. Przyszło nam żyć między epokami. Musimy przejść z myślenia państwo–państwo, na myślenie szerzej – na kontynenty, na globalizację.

Jak tego dokonać? Zdefiniowałem tu trzy problemy.

Pierwszy problem – co ma nas łączyć na kontynentach. Jaki fundament? Kiedy tak stawiam problem, pojawiają się dwa pomysły. Połowa świata chce budować na wszelkiego typu wolnościach – wolnym rynku i prawie. Druga połowa mówi: nie. Najpierw uzgodnijmy wartości, jakimi będziemy się kierować, a potem wolny rynek i prawo. I z tego podziału nie możemy pójść dalej, bo jedni się upierają i drudzy. Dyskutujemy.

Drugi problem – a jaki system ekonomiczny? Są dwa systemy – komunistyczny i kapitalistyczny. Lepiej wygląda teoretycznie ten komunistyczny, dlatego na przykład zachodnia młodzież nabiera się na komunizm, wierząc w te wartości, które tam są zapisane – sprawiedliwość, uczciwość. To ładnie brzmi. Ale nie wiedzą tego, że to się nie da zrealizować. Realizacja komunizmu powoduje dopiero nieszczęścia, nadużycia władzy. Więc proponuję – odrzucmy komunizm. Zostaje nam kapitalizm. Ale kapitalizm to rywalizacja. Często nieuczciwa, wyścig szczurów pomiędzy państwami. Jesteśmy skazani na kapitalizm, więc zostawiamy sobie wolny rynek. Bezrobocie jest tu problemem wymuszonym, ludzie często nie chcą pracować.

Trzeci problem – jak sobie poradzić z demagogią, oszustwami i populizmem polityków? Pamiętajmy, do końca XX wieku to narody miały Pana Boga. On się różnie nazywał, ale w świadomości społecznej był. Politycy mogli to wypierać, ale On był. Dziś odeszliśmy od tego. Pozostaje pytanie – jak powstrzymać narody, które nie mają żadnych hamulców, też hamulców moralnych.

Bez rozwiązania globalnego tych trzech problemów nie da się dalej iść. Doszliśmy do ściany. Więc najkrócej – jedna epoka upadła, pojawiła się druga jako epoka intelektu, relacji, globalizacji. My jesteśmy pośrodku. Ja nazywam to „pośrodku” epoka słowa, dyskusji, no jak ta Polska, jak ten świat ma wyglądać.

Wielu mi mówi, że świat się nie dogada. Że taki rozwój, do jakiego my teraz dochodzimy, to już był na tej ziemi. Nawet większy. Budowano piramidy, a to w skali rozwoju świata, porównując do dzisiejszych czasów, było czymś więcej. I ktoś to zniszczy, nie wiadomo kto. My dochodzimy do tego czasu, do tej wysokości.

I pytanie, czy my to zniszczymy jak oni czy jednak się uratujemy? Ja próbuję ratować.

W perspektywie bezpieczeństwa do końca XX wieku na świecie obowiązywał interes państwa, kraju. Wojna tu, tam, ale w państwie. Technika poszła już tak daleko, że dziś to podejście, interes jednego państwa, to za mało.

Czterdzieści lat temu mówiłem, czego bym chciał, żeby było idealnie. Chciałbym, żeby były państwa wiodące, w ujęciu globalizacji – Stany Zjednoczone. Należy przygotować i przedyskutować w szerszej skali problemy, które nurtują pojedyncze państwa czy narody. W Europie taką rolę, rolę państw wiodących, powinny odgrywać Niemcy, Francja, Włochy. Powinni przygotować rozwiązania dla Europy.

Mówiłem: zgromadźcie „paru” mądrych ludzi i dajcie im trzy zadania do wykonania. Pierwsze to spiszcie, zgromadźcie wszystkie tematy, które dziś niepokoją. Do tych tematów dopiszcie kwestie, które powinny być rozwiązane szerzej – jak przykładowo pandemia.

Drugie zadanie – wybierzcie kwestie, które mogą zostać rozwiązane w państwach, a które już na kontynentach. Które muszą być rozwiązane globalnie.

Trzecie – zastanówcie się, jakie potrzebne są teraz struktury, pieniądze i programy, aby to zrealizować albo przygotować się do realizacji.

Jestem praktykiem, patrzę na możliwy rozwój. W rozwaleniu starego porządku to my byliśmy najlepsi. Ale od razu mówiłem, że drugi rozdział to nie my. To nie my. To ten, kto ma pieniądze, ma możliwości. A zatem na świecie Stany Zjednoczone, a w Europie, jak wskazałem, Niemcy, Francja, Włochy. No, ale nie chcą mnie słuchać.

Rocznica 25 lat w NATO (2024). Czy wykorzystaliśmy swoje szanse, Pa- nie Prezydencie?

Moja koncepcja była najprostsza – powiększamy struktury, by po tamtej stronie nie zostało nic. Chciałem proponować, aby w NATO było jak najwięcej państw. By tu był potencjał militarny. Przy takim stosunku, w sytuacji konfliktowej robimy okrągły stół, rozmawiamy. Prezentujemy swoją przewagę wojskową. Więc skutkiem tego odchodzimy od pomysłu rozwiązania militarnego na rzecz argumentacji.

A więc powiększanie było po to, aby osłabić drugą stronę. To właśnie była moja koncepcja.

Siły zbrojne są zawsze potrzebne, ale jako element odstraszenia, do pokazywania i przedyskutowania swoich potencjałów, nie do użycia, prezentacji siły.

Panie Prezydencie, bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Czy państwo funkcjonuje właściwie, dobrze dla obywateli?

W moim czasie dopracowaliśmy się trójpodziału władzy w Polsce. Napisaliśmy to nawet w konstytucji. Może czasem niedokładnie, nieprecyzyjnie, ale kierunek był właściwy. I dziś tak powinno zostać w Polsce i każdym kraju.

Trójpodział władzy, wolna prasa, i to jest system na dzisiaj. Jeśli to się zachwieje, to jest źle. Bywa, że mamy zbyt dużo teoretyków. Kiedyś przyglądałem się Marksowi, Engelsowi. Pomyślałem, jacy to mądrzy ludzie. Ale teoretycy. Opracowali coś, pewnie wiele rzeczy dobrych. Dobrych, tylko nie do zrealizowania. Bo tak właśnie myślą teoretycy.

Nie mam nic przeciwko teorii. Ale praktycy wybierają z teorii to, czego potrzebują, i to, co da się zrealizować. A resztę odrzucają.

Mnie teoretycy mówili w tamtym czasie: panie Wałęsa, Rosjanie Panu nie pozwolą.

W tamtym czasie były w Polsce dwa patriotyzmy. Wielu czerwonych komunistów to byli patrioci. Tylko, gdzie była różnica. Oni nie wierzyli, że istnieje możliwość wyrwania się od Rosji. Czekali na dogodny moment. Mówili: ten Wałęsa to fajny facet, tylko on nie wie, że Rosjanie wymordują jedną trzecią Polaków. I jego zabiją, i naszego nie upilnowaliśmy. Pytałem wtedy generałów – po co wy mnie prześladowaliście? Mówili: Panie, my też chcieliśmy tego co Pan. Ale my znaleźliśmy te rakiety wycelowane w każde miasto polskie. Nam pokazywano na szkółkach to wszystko.

I, proszę Pana, jak Wałęsa wymyślił sobie tu jakąś wolność, to oni myśleli po prostu, że to będzie katastrofa. Sam wymorduje jedną trzecią Polaków. I mogło tak się stać.

A więc był patriotyzm, który polegał na tym, że chcieli, ale wiedzieli, że to niemożliwe, i był mój patriotyzm – bo ja mówiłem, a jednak jest możliwe.

Mamy Papieża. Sowietci umaczeni na Bliskim Wschodzie. No kiedy będzie lepsza sytuacja? Próbujmy! I się udało.

I dziś ci komuniści, którzy byli patriotycznie nastawieni, dziś oni mi bardziej pomagają niż moi koledzy. Bo moich kolegów wielokrotnie zagoniłem do pracy, zadziwiłem. Oni mówią tak – Wałęsa nie mógł tego dokonać. Ktoś mu musiał pomagać. Ale kto, nie ma kto? No to bezpieka pewnie.

Panie Prezydencie, jakie rekomendacje na przyszłość?

Mówiłem Panu, że dziś znaleźliśmy się między epokami. Stare już padło, nowe jeszcze nie powstało. Ja nazwałem ten okres erą dyskusji, erą słowa. Jak ten świat ma wyglądać?

I on na dzisiaj nie może inaczej wyglądać. I Polska musi pamiętać, gdzie jesteśmy i w jakim miejscu się znaleźliśmy. Bo nikt nikomu nie wierzy. Więc Pan musi mnie przekonać, a ja Pana. I zacznie się budowanie.

Więc przekonujemy się teraz. Dyskutujemy maksymalnie, by pojawiły się i ludzie, i pomysły, co robimy dalej.

I na razie demagodzy, populiści prowadzą, bo to jest prostsze. Ale muszą się pojawić lepsi, mądrzejsi od demagogów, bo jeśli nie, to zniszczymy cywilizację.

Tak to widzi rewolucjonista. Tak widzi przyszłość.

Aleksander KWAŚNIEWSKI

Czy Polacy jako suweren i Rzeczpospolita Polska jako podmiot prawa międzynarodowego mogą czuć się bezpiecznie – w rozumieniu społecznym, militarnym, gospodarczym?

Mogą czuć się bezpiecznie, choć bezpieczeństwo zmienia się w czasie.

Fakt, że od 1999 roku jesteśmy w NATO i dysponujemy wszystkimi gwarancjami natowskimi, jest niezmiernie istotny dla bezpieczeństwa. To, że w rezultacie rosyjskiej agresji wzrosło zainteresowanie flanką wschodnią, przez co rozumiem także zwiększenie liczebności wojsk amerykańskich w Polsce, sprawia jeszcze bardziej, że Polska jest ważnym hubem transportowym, przerzutowym, szkoleniowym i to także zwiększa nasze bezpieczeństwo.

Natomiast sam fakt, że za granicą mamy wojnę, to, że agresja rosyjska trwa i będzie trwać, oczywiście wpływa negatywnie na nasze bezpieczeństwo, na samo poczucie bezpieczeństwa wśród Polaków.

Ale ważąc jedno i drugie, twierdzę, że Polska ciągle jest krajem bezpiecznym.

Panie Prezydencie, kiedy i w jaki sposób – według Pana przewidywań – zakończy się wspomniany tu konflikt zbrojny w Ukrainie?

Wydaje mi się, że nie ma dziś dobrego scenariusza i nie mają go ani Ukraińcy, ani Rosjanie, ani Amerykanie, ani Europejczycy. Dzieje się tak dlatego, że doszliśmy do momentu, kiedy ta wojna zaczyna mieć charakter pozycyjny.

Oznacza to, że w sensie militarnym ona może trwać latami, w sensie zaś politycznym Putin nie chce absolutnie ustąpić ani na krok. Zatem wszystkie oczekiwania, że on mógłby się cofnąć poza linię sprzed 24 lutego 2022 roku, są raczej nierealne.

Dodatkowo Zełenski jest pod tak silną polityczną presją, że nie może dziś kupować pokoju czy rozejmu, decydując się na oddanie terytoriów.

Wydaje mi się, że w tym właśnie sensie ta wojna skazana jest jeszcze na długie, długie lata w różnych jej temperaturach, co może oznaczać pewnego rodzaju przyszły rozejm, czas zamrożenia wojny. To mogą być także bardziej aktywne działania.

Reasumując, końca wojny nie widać.

Wszystko jest płynne i przed nami. Gdyby zostawić Ukraińców i Rosjan samych sobie, to możemy spodziewać się jeszcze wielu lat wojny. Jeżeli wtrąci się czynnik zewnętrzny – amerykański czy chiński – to być może do jakiegoś paskudnego rozejmu może dojść.

Federacja Rosyjska – czy Pan Prezydent uważa, że – potencjalnie – możliwa jest erupcja tego konfliktu poza terytorium Ukrainy?

Uważam, że jest. Putin pójdzie dalej, jeżeli uda mu się na Ukrainie. To oczywiście zostanie nadużyte propagandowo i politycznie, to będzie taka atmosfera – „dla nas nie ma granic”. Uważam, że następną ofiarą będzie Mołdawia, bardzo szybko. Może być „kłopot” z Armenią, z Kaukazem.

Sądzę, że mniejszy kłopot mamy z krajami bałtyckimi, bo jednak są one osadzone z strukturach NATO czy UE. Ale gdyby na przykład na Łotwie odezwały się silne ruchy prorosyjskie, to tam również możemy mieć do czynienia z sytuacją konfliktową. No i oczywiście pójdzie bardzo silny atak na Azję Centralną – Uzbekistan, Kazachstan.

A czy jest możliwe potencjalne użycie broni masowego rażenia, broni jądrowej przez Putina? Czy możliwym, rozpatrywanym potencjalnie zachowaniem po stronie prezydenta Federacji Rosyjskiej mogłaby być erupcja konfliktu na kraje zachodnie?

To oczywiście chodziło po głowie Putina. Dziś głównym oponentem takiego rozwiązania jest prezydent Chin Xi Jinping. Myślę, że w tej chwili Rosja nie może abstrahować od pozycji chińskiej, w związku z tym tak długo jak Chińczycy będą powściągać Rosjan przed użyciem broni atomowej, to się nie

stanie. Ale cóż, zawsze są przypadki w polityce – mówiąc kolokwialnie – „ktoś naciśnie przycisk”, ktoś nie zauważy, jakiś system kontroli zawiedzie.

Ale moim zdaniem, dzisiaj w tej atmosferze 2023/2024 roku, Rosjanie, którzy zdecydowaliby się użyć broni jądrowej, przegrywają. Oni w takiej sytuacji tracą wtedy partnerstwo nawet z tak silnymi swoimi może nie sojusznikami, ale właśnie partnerami jak Chiny, jak Brazylia, jak południowa Afryka.

To jest ta czerwona, nieprzekraczalna linia.

Czy NATO bez Stanów Zjednoczonych byłoby w stanie obronić Europę przed potencjalną agresją Federacji Rosyjskiej? To akademickie, daleko wybiegające w przyszłość pytanie, może przypuszczenie.

To jest niestety akademickie, gdyż my zajęliśmy się problemem europeizacji NATO zbyt późno.

Moim zdaniem pierwszy sygnał, kiedy trzeba było poważnie potraktować tę zmianę w polityce amerykańskiej, to był początek prezydentury Obamy. Przez wiele, wiele pokoleń dla każdego prezydenta amerykańskiego – bo przecież Kennedy pochodził z katolickich Irlandczyków, Richard Nixon z Anglosasów, wielu innych miało korzenie europejskie – był to cały czas myślenia dużo bliższego tworzeniu więzi atlantyckiej aniżeli tej pacyficznej. Obama okazał się pierwszym prezydentem, który wyrastał na Hawajach, miał rodziców spoza wspomnianego kręgu kulturowego, i to zmieniło sytuację.

My, jako „europejskie NATO”, zareagowaliśmy mało aktywnie. W moim przekonaniu wzmocnienie wtedy europejskiego czynnika NATO było potrzebne, ważne, acz zostało przeoczone.

Nie wolno zapominać – NATO będzie istnieć, będzie skuteczne, ale tylko tak długo jak Amerykanie będą w środku, będą liderem Sojuszu. Dzień, w którym Ameryka stwierdzi, że basen atlantycki jej nie interesuje, to – nawet gdyby Europa się „bardzo spięła”, zaczęła budować swoje zdolności militarne w nowej rzeczywistości – i tak oznaczałoby dla Europy ogromny kłopot.

Pierwszy ślad zmiany, czyli przesunięcia priorytetów z Atlantyku na Pacyfik, miał już miejsce. I to się odbyło przed Trumpem. Donald Trump i jego prezydentura to w ogóle czarna dziura w polityce amerykańskiej, bo nie wiadomo było, o co mu chodzi, czego się spodziewać.

Tak czy inaczej, my w Europie musimy poważnie zacząć myśleć o nowych scenariuszach. Bo przecież w sytuacji, kiedy Chiny pewnego dnia zdecydują

się zaatakować Tajwan i przez to zaangażują siły amerykańskie w tym obszarze, to amerykańskich sił nie wystarczy, aby były i tam, i w Europie.

Dzisiaj dla europejskich strategów to zagadnienie jest wielkim wyzwaniem.

Panie Prezydencie, podsumowując nasze 25 lat w NATO (2024) – czy my jako państwo wykorzystaliśmy swoje szanse?

Tak, wykorzystaliśmy. W sensie militarnym – unowocześnienia armii czy wykształcenia kadry – tak, wykorzystaliśmy.

Nie wykorzystaliśmy, ale to nie jest oskarżenie, nie przewidywaliśmy, że od 2008 roku, a szczególnie 2014 roku, my wejdziemy w wojnę hybrydową, której nie doceniliśmy, i w wojnę pełnoskalową, której również nie doceniliśmy. Czyli nasze budowanie siły natowskiej było słuszne, ale nie było na tyle aktywne, żeby zrozumieć i przeciwstawić się planom rosyjskim, które już wtedy były widoczne i które odczuwaliśmy coraz bardziej.

Zatem jest lepiej, niż było, ale nie tak dobrze jak powinno być. Złożyło się na to wiele czynników.

Bronisław KOMOROWSKI

Czy Polacy mogą czuć się bezpiecznie – w sensie społecznym, militarnym, gospodarczym – w kolejnym roku naszej obecności w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego?

Mają prawo czuć się bardziej bezpieczni niż przed przystąpieniem Polski do NATO i do Unii Europejskiej. Dzisiaj, chociaż wojna toczy się niedaleko i za sąsiada mamy agresywną Rosję, to jednak czujemy, że nie jesteśmy sami, że jesteśmy częścią większej siły politycznej, militarnej i gospodarczej.

Panie Prezydencie, jaka jest Pana perspektywa na konflikt w Ukrainie i możliwości jego zakończenia?

Konflikt rosyjsko-ukraiński trwa i brakuje oznak tego, że może się szybko zakończyć. Wiemy jednak, że ostatecznie każda wojna kończy się pokojem, a pokój jest wynegocjowaniem jakichś warunków. Przykładem sytuacji odmiennej była bezwarunkowa kapitulacja III Rzeszy, bez negocjacji pokojowych. Trudno sobie jednak w tym przypadku wyobrazić powtórkę z historii. Myślę, że w tej wojnie nikt nie odniesie ani pełnego sukcesu, ani nie dozna

całkowitej klęski. Efekty wojny będą miały jednak decydujący wpływ na przyszłe negocjacje pokojowe. Dlatego trzeba wspierać Ukrainę.

W mojej ocenie, choć trzeba się liczyć z możliwą erupcją konfliktu na dalsze państwa, jednak jest ona bardzo mało prawdopodobna. Trudno sobie wyobrazić, aby Rosja posiadała realne możliwości prowadzenia konfliktu na jeszcze szerszą skalę niż na Ukrainie. Rosja nie bardzo sobie radzi w tym konflikcie, więc perspektywy ewentualnego dodatkowego konfliktu z innymi krajami są mało prawdopodobne.

Panie Prezydencie, w jaki sposób ocenia Pan nasz sojusz militarny ze Stanami Zjednoczonymi?

Polska po 1989 roku zawsze starała się utrzymać jak najlepsze relacje z całością świata zachodniego. To znaczy z integrującą się Europą i ze Stanami Zjednoczonymi jako liderem całości świata zachodniego.

Staraliśmy się unikać odpowiedzi na pytanie, czy „bardziej kochamy mamę czy tatę”. Było i jest nadal oczywiste, że dla Stanów Zjednoczonych jesteśmy atrakcyjniejsi jako kraj mający istotne znaczenie w Unii Europejskiej, a w Unii liczyliśmy się bardziej jako kraj o bardzo dobrych relacjach z USA.

Polska starała się zachować równie przyjazne i dobre relacje z dwoma istniejącymi strukturami, biegunami świata zachodniego, jakimi były i Unia Europejska, i Stany Zjednoczone.

Obawiam się, że pisowska ekipa władzy, świadomie pogarszając relacje z Europą, postawiła wszystko na jedną – amerykańską kartę. To błąd, gdyż Unia Europejska jest również gwarantem naszego bezpieczeństwa, przede wszystkim gospodarczego, ale i politycznego.

Polska ma interesy bezpieczeństwa nie tylko w obszarze czysto militarnym. Uważam więc tę pisowską politykę jednostronności za błędną. Znalazło to również odbicie w zamówieniach wojskowych.

Mnie razi ta jednostronność. Razi mnie to, że poprzednia ekipa świadomie niszczyła jeden z filarów naszego bezpieczeństwa ekonomicznego i politycznego, jakim jest nasza mocna obecność w Unii Europejskiej. I choć dzisiaj nic nie jest w stanie zastąpić siły militarnej Stanów Zjednoczonych, to czujemy, że warto mieć podwójne zabezpieczenie – i amerykańskie, i europejskie, tym bardziej że trzeba się liczyć ze zmianami w polityce amerykańskiej.

Czy Europa zatem „poradziłaby sobie w sensie militarnym” przed przykładowym zagrożeniem rosyjskim bez pomocy Stanów Zjednoczonych?

W aktualnym rozumieniu bezpieczeństwa Europy konflikt ukraińsko-rosyjski oznacza też upust krwi, sił i możliwości rosyjskich. W moim przekonaniu Rosja na długie lata jest skazana na słabość.

Według mnie rozważania, czy Europa sama się obroni są jednak dosyć dalekie od realiów. Bo realia są takie, że Stany Zjednoczone raczej się z Europy nie wycofają. Mogą być mocniej lub słabiej zaangażowane, ale będą obecne. Więc perspektywa samotnego boju Europy z agresywną Rosją wydaje się być bliska zera, tym bardziej że jesteśmy razem ze Stanami Zjednoczonymi, nie tylko z państwami europejskimi, członkami NATO.

Panie Prezydencie, czy uznaje Pan za słuszny aktualny kierunek rozbudowy, rozwoju, modernizacji Sił Zbrojnych RP?

Co znaczy „słuszny”? Polska armia wymaga stałej modernizacji. Przyjmuje się, że aby nadążyć za nowoczesnością, na modernizację techniczną powinno się przeznaczać rokrocznie około 25% budżetu obronnego. Im liczniejsza armia, tym większe są wydatki na samo jej utrzymanie. W praktyce oznacza to wybór między liczebnością a nowoczesnością armii. Pisowska ekipa władzy ogłosiła, że jednocześnie zwiększy liczbę żołnierzy Wojska Polskiego i podniesie poziom zamówień nowoczesnego, a więc bardzo drogiego sprzętu. Poczyniła ogromne zamówienia i ogłosiła, że zwiększy liczbę żołnierzy, związków taktycznych i dowództw. Jako były minister obrony narodowej powinienem cieszyć się z każdej zapowiedzi wzmocnienia potencjału polskich sił zbrojnych. Wiem jednak, że pomimo tak szumnych zapowiedzi rzeczywistość jest mało optymistyczna. Polska armia jest dzisiaj słabsza, a nie silniejsza niż przed laty.

Po pierwsze, ekipa PiS zniszczyła przygotowane i już uruchomione przetargi zbrojeniowe, bo nie były ich dziełem. Mam na myśli zarówno przetarg na śmigłowce dla polskich brygad aeromobilnych, jak i na przykład na rakiety Patriot. Te według planów miały wchodzić do uzbrojenia w Polsce od 2018 roku. Dzisiaj polskiego nieba bronią różni członkowie NATO, w tym Niemcy.

Po drugie, przekazaliśmy ogromne ilości sprzętu Ukrainie. Słusznie, ale fakt pozostaje faktem, że bardzo poważnie osłabiło to potencjał naszej armii, a sprzęt zamówiony w USA czy Korei Południowej będzie spływać do nas przez lata. Teraz są to najczęściej ilości defiladowe.

Po trzecie, buduje się trzy nowe dywizje, tyle że buduje się je w znacznym stopniu poprzez kanibalizm dotychczas istniejących związków taktycznych. Polska jest z punktu widzenia NATO krajem frontowym. Powinniśmy więc mieć znaczną część sił operacyjnych gotowych „na gwizdek” do natychmiastowego działania. Na razie zaś obniża się drastycznie poziom ukompletowania wojsk operacyjnych, a więc i gotowość do szybkiej reakcji na ewentualne zagrożenia.

Po czwarte, mówi się o zamiarze zwiększenia liczby żołnierzy do 300 tysięcy. Zamyśl zbożny, ale czy wykonalny w świetle pogłębiającego się kryzysu demograficznego? Oby się nie stało tak, że zwiększenie zapotrzebowania na rekruta będzie zaspokojone na zasadzie: więcej, ale gorszych, na przykład słabszych pod względem fizycznym, psychicznym czy też z przeszłością kryminalną.

Po piąte, te wszystkie decyzje zapadają przy braku podstawowego dokumentu strategicznego – obowiązującej doktryny strategiczno-obronnej. To znaczy, że nie bardzo wiadomo, skąd minister Błaszczak brał podstawy dla własnych decyzji o zakupach, liczebności i wyposażeniu armii, i o liczebności żołnierzy. Wydaje się, że plany rozwoju polskich sił zbrojnych koncentrowały się na propagandowo nośnych perspektywach zakupów sprzętu, mało uwzględniając takie kwestie jak szkolenie do nowego sprzętu czy kwestia części zamiennych, czy perspektywa remontów, a nawet modernizacji sprzętu.

Dopiero po szóste postawiłbym pytanie o to, czy Polskę stać na takie gigantyczne wydatki.

Zakończenie

Ostatnie 26 lat to również tworzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa przez kolejnych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej. Zaprezentowane tu wywiady z prezydentami Lechem Wałęsą i Aleksandrem Kwaśniewskim (I prezydentura w latach 1995–2000) przypadały w znacznej mierze na czas naszych starań w dążeniu do NATO. Jednakże politycy ci sprawowali władzę i brali udział w kształtowaniu opinii społecznej w Polsce i za granicą odnośnie do postrzegania Rzeczypospolitej Polskiej jako bytu międzynarodowego już po zakończeniu urzędowania.

Po 75 latach od podpisania w 1949 roku Traktatu Północnoatlantyckiego można powiedzieć, że to najpotężniejszy i najsukcesowniejszy sojusz w historii świata. Sojusz Północnoatlantycki stał się również dla Polski wyjątkowym elementem regionalnego, europejskiego i światowego krajobrazu bezpieczeństwa.

Polska 12 marca 1999 roku – po wielu latach starań wynikających z rozpadu dotychczasowego świata pod koniec lat 80. XX wieku, dołączyła do rodziny NATO, ale ta data to nie tylko punkt w historii.

Rok 2025 to czas zebrania doświadczeń z naszej 26 rocznicy obecności w NATO. Czas dyskusji nad tym, co aktualne w kraju, który stał się państwem granicznym NATO i Unii Europejskiej dla obszaru toczącej się wojny. Dyskusji o tym, co czeka Polskę w przyszłości w następstwie nie tylko wojny w Ukrainie, lecz także decydującej zmiany administracji rządowej, która dokonała się w ostatnim czasie w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

W te dyskusje wpisują się zaprezentowane tu fragmenty wywiadów z byłymi prezydentami Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzące do jasnego przekazu – NATO przyczyniło się do wielu zmian w mentalności narodu polskiego, w tym elit militarnych i zwykłych żołnierzy. Przyczyniło się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa państwa, świadomości wspólnoty w Sojuszu Północnoatlantyckim, pewności, że ten podjęcie określone działania militarne i polityczne w razie zagrożenia naszego kraju. To także rozwój gospodarczy, w czym sojusz z NATO i – co oczywiste – z Unią Europejską odegrał istotną rolę.

Jaka będzie przyszłość NATO po zmianach na scenie politycznej w Stanach Zjednoczonych, tego chyba nie wiedzą dziś nawet politycy, dyplomaci czy wojskowi zaangażowani w funkcjonowanie tego Sojuszu.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Gawkowski, Z. Nowak, K. Wąsik, Ł. Piątkowski, Gliwice 2024.
- Padzik J., *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 4.
- Rzeczpospolita Polska w Unii Europejskiej i NATO. Wydanie rocznicowe*, red. Z. Nowak, Warszawa 2024.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1.

Strategic Thought and the Role of the President of the Republic of Poland in Shaping National Security

Abstract

The publication is a presentation of the opinions of three former presidents of the Republic of Poland: Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski and Bronisław Komorowski on the Polish 26-year presence within the structures of the North Atlantic Treaty Organization.

In addition, in constitutional terms, selected elements of the powers of the head of state in the scope of exercising an important role in the national security system have been indicated.

It is a kind of compendium presenting three sometimes similar, individual opinions referring to the past, present and recommendations for the future resulting not only from Poland's presence in NATO, but also from significant changes on the geopolitical map of the world.

Key words:

presidents, war, threats, NATO

Krzysztof Niecypor

Zespół Białorusi, Ukrainy i Mołdawii

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

krzysztof.niecypor@osw.waw.pl

Ukraina w poszukiwaniu gwarancji bezpieczeństwa

Streszczenie

Artykuł dotyczy procesu starań Ukrainy o uzyskanie wiarygodnych i długoterminowych gwarancji bezpieczeństwa po wybuchu pełnoskalowej wojny z Rosją w lutym 2022 roku. Autor przeanalizował wysiłki ukraińskich władz mające na celu wystosowanie zaproszenia Ukrainie do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, w sytuacji zaś braku takiej zgody do pozyskania równorzędnych do art. 5 NATO gwarancji bezpieczeństwa od poszczególnych członków tej organizacji. Główną uwagę skupił na społeczno-politycznych uwarunkowaniach formowania się idei zachowania państwowości ze wsparciem państw zachodnich. W artykule ponadto zostały poruszone kwestie współpracy Ukrainy z poszczególnymi państwami postrzeganymi przez Kijów jako główni partnerzy w dążeniu do bezpieczeństwa kraju, w tym zwłaszcza w kontekście podpisanych porozumień bilateralnych o współpracy wojskowej. Autor zwrócił również uwagę na kwestię wyboru Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki i wynikające z tego faktu konsekwencje dla bezpieczeństwa ukraińskiego państwa.

Słowa kluczowe:

Ukraina, bezpieczeństwo, NATO

Wstęp

Członkostwo Ukrainy w Sojuszu Północnoatlantyckim jeszcze przed pełnoskalową inwazją rosyjską w 2022 roku było uznawane przez ukraińskich decydentów i społeczeństwo za najbardziej wiarygodną formę gwarancji bezpieczeństwa państwa. Niechętna postawa części członków NATO wobec

zaproszenia Ukrainy do członkostwa w tej organizacji spowodowała podjęcie przez Kijów poszukiwań alternatywnego rozwiązania, którym stało się podpisanie pod egidą grupy G7 dwustronnych porozumień dotyczących współpracy w sferze bezpieczeństwa z kilkudziesięcioma państwami zachodnimi. Jednakże umowy te nie przewidują rzeczywistych gwarancji bezpieczeństwa, analogicznych do zobowiązań zapisanych w art. 5 NATO i nie skutkują natychmiastowym wsparciem w toczącej się wojnie z Rosją oraz udzieleniem pomocy militarnej w razie kolejnej agresji. Z tego powodu umowy są traktowane przez Kijów zaledwie jako jeden z etapów na drodze do członkostwa w Sojuszu uznawanym za najbardziej wiarygodne gwarancje bezpieczeństwa. Wykluczenie członkostwa Ukrainy w NATO przez nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa coraz bardziej wzmacnia rozczarowanie ukraińskich elit Zachodem i powoduje rosnące przekonanie, że Kijów powinien dążyć do samodzielnego zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Umowy w sprawie bezpieczeństwa zamiast członkostwa w NATO

Po objęciu w maju 2019 roku urzędu prezydenta Wołodymyr Zełenski stał się zwolennikiem jak najszybszej integracji euroatlantyckiej¹, pomimo że wcześniej był wobec tej idei sceptyczny². Decydujący wpływ na zmianę poglądów

- 1 W udzielonym w styczniu 2021 r. wywiadzie dla redakcji amerykańskiego serwisu Axios Wołodymyr Zełenski stwierdził: „Ukraina nie tylko werbalnie deklaruje, że chce być równoprawnym członkiem NATO – jest to jeden z najważniejszych punktów naszego bezpieczeństwa. W jaki sposób jeszcze powinniśmy wyrażać swoje dążenie do akcesji skoro jest ono zapisane w ukraińskiej konstytucji? Dlatego mam bardzo proste pytanie: dlaczego Ukraina nadal nie jest w NATO?”. *Интерв'ю Президента України програмі Axios, що виходить на платформі HBO*, <https://www.president.gov.ua/en/news/intervyu-prezidenta-ukrayini-programi-axios-show-vihodit-na-p-66313> [dostęp: 1.04.2025].
- 2 Podczas swojej pierwszej rozmowy inauguracyjnej jeszcze nieogłoszoną kampanię wyborczą Zełenski zapytany o swoje stanowisko wobec wstąpienia Ukrainy do NATO i UE odpowiedział: „Nigdy nie idę w gości, jeśli mnie nie zapraszają. Nie lubię czuć się poniżanym, traktowanym jak człowiek drugiej kategorii”. *Зеленський: Чи треба нам у ЄС і НАТО? Я ніколи не ходжу в гості, якщо мене не кличуть. Не хочу почуватися неповноцінним*, <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-zelenskij-treba-nam-v-jes-i-nato-ja-nikoli-ne-hodzhu-v-gosti-jakshcho-mene-ne-klichut-ne-hochu-vidchuvati-sebe-zbitkovim-611856.html> [dostęp: 1.04.2025].

miało rosnące poparcie społeczne dla tego kierunku polityki zagranicznej, które od rosyjskiej aneksji Krymu w 2014 roku wzrosło z 37% do 68% w lutym 2022 roku³. W zatwierdzonej przez Zełenskigo we wrześniu 2020 roku „Strategii bezpieczeństwa narodowego Ukrainy” uznano zagrożenia ze strony Rosji za fundamentalne dla przyszłości państwa, a odpowiedzią na politykę Kremla miały być starania Kijowa o uzyskanie członkostwa w NATO. Pomimo deklaratywnej determinacji do uzyskania zaproszenia do Sojuszu, po rozpoczęciu pełnoskalowej rosyjskiej inwazji, ze względu na niechęć do szybkiego członkostwa Ukrainy w NATO ze strony najważniejszych sojuszników Ukraina zaczęła poszukiwać innych niż NATO form gwarancji bezpieczeństwa.

Po raz pierwszy idea ta pojawiła się w toku negocjacji pokojowych z udziałem rosyjskiej i ukraińskiej delegacji prowadzonych na Białorusi i w Turcji w marcu i kwietniu 2022 roku⁴. Jednym z omawianych warunków zaprzestania przez Rosję działań militarnych była rezygnacja Kijowa z dążeń do NATO w zamian za gwarancje bezpieczeństwa od grupy państw potencjalnie zainteresowanych ich udzieleniem⁵. Podjęciu rozmów pokojowych z Rosją towarzyszyła kampania informacyjna ukraińskich władz dyskredytująca Sojusz. W wywiadzie dla „Time” szef Biura Prezydenta Andrij Jermak uznał NATO

- 3 *Суспільна підтримка євроатлантичного курсу України: оцінки та рекомендації*, <https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021-nato-ukr.pdf> [dostęp: 1.04.2025].
- 4 Przewodniczący zespołu prawnego ukraińskiej delegacji Ołeksandr Czałyj poinformował, że podstawowym wymogiem strony ukraińskiej podczas rozmów z Rosjanami stało się udzielenie Ukrainie prawnie wiążących gwarancji bezpieczeństwa, które powinny być podobne w treści i formie do art. 5 traktatu NATO. Stwierdził: „Jeśli uda nam się skonsolidować te kluczowe postanowienia, to Ukraina będzie w stanie faktycznie utrwalić swój obecny status państwa niezaangażowanego i nienuklearnego o stałej neutralności”. Jednocześnie dodał, że w takim przypadku Ukraina zobowiąże się nie rozmieszczać baz wojskowych ani kontyngentów wojskowych obcych państw na swoim terytorium oraz nie przystępować do sojuszy wojskowych i politycznych, żeby tym samym spełnić rosyjskie oczekiwania. Zob. *На переговорах із Росією українська делегація офіційно представила свої пропозиції щодо нової системи гарантій безпеки для нашої держави*, <https://www.president.gov.ua/news/na-peregovorah-iz-rosiyeyu-ukrayinska-delegaciya-oficijno-pr-73933> [dostęp: 1.04.2025].
- 5 W opublikowanej przez media propozycji ukraińskiej delegacji złożonej stronie rosyjskiej podczas negocjacji w Stambule Kijów proponował w roli gwarantów Rosję, Chin, Wielką Brytanię, Francję, Turcję, Niemcy, Kanadę, Włochy, Izrael i Polskę. Zob. С. Сидоренко, *Ні миру, ні гарантій. Деталі та наслідки переговорів України та РФ у Стамбулі*, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/30/7136915/> [dostęp: 1.04.2025].

za jedną z organizacji międzynarodowych, które wykazały się „całkowitą niezdolnością do powstrzymania Rosji” i stosowaniem „podwójnych standardów”⁶, a szef MSZ Dmytro Kuleba stwierdził, że NATO jako instytucja nie zrobiła niczego, żeby powstrzymać Rosję⁷. Pomimo że Kijów najprawdopodobniej był gotów przystać na neutralność, przynajmniej okresową, to wyparcie wojsk rosyjskich spod stolicy w kwietniu 2022 roku, odkrycie zbrodni wojennych w Buczy i innych podkijowskich miejscowościach, a także rosnące poparcie ukraińskiego społeczeństwa dla członkostwa w Sojuszu spowodowały wycofanie się z rozmów z Rosją oraz zmianę postrzegania i narracji na temat gwarancji bezpieczeństwa⁸.

Zaledwie kilka miesięcy później w opublikowanym we wrześniu 2022 roku raporcie Międzynarodowej Grupy Roboczej ds. Gwarancji Bezpieczeństwa pod przewodnictwem Andrija Jermaka i byłego sekretarza generalnego

- 6 A. Yermak, *The Global System Has Failed. Ukraine Is Showing the World How to Build A Better One*, <https://time.com/6171833/ukraine-global-system-failed/> [dostęp: 1.04.2025].
- 7 M. Roscoe, *Ukraine accuses NATO of „doing literally nothing” to stop Russia*, <https://euroweeklynnews.com/2022/05/26/ukraine-accuses-nato-of-doing-literally-nothing-to-stop-russia/> [dostęp: 1.04.2025].
- 8 Zgodnie z sondażami przeprowadzanymi przez Rating Group poparcie dla NATO wzrastało. W przeddzień pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę w sondażu opinii publicznej członkostwo w NATO cieszyło się poparciem 62% Ukraińców. Zob. *Динаміка зовнішньополітичних орієнтацій (16–17 лютого 2022)*, https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika_vneshnepoliticheskikh_orientaciy_16-17-fevralya_2022.html [dostęp: 1.04.2025]. Na początku marca 2022 r. poparcie to wzrosło do 76% – *Загальнонаціональне опитування: Україна в умовах війни (1 березня 2022)*, https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschenacionalnyy_opros_ukraina_v_usloviyah_voyny_1_marta_2022.html [dostęp: 1.04.2025], a pod koniec tego miesiąca wyniosło 68% – *Сьоме загальнонаціональне опитування: Україна в умовах війни (30–31 березня 2022)*, https://ratinggroup.ua/research/ukraine/sedmoy_obschenacionalnyy_opros_ukraina_v_usloviyah_voyny_30-31_marta_2022.html [dostęp: 1.04.2025]. Z kolei w czerwcu tego samego roku liczba osób opowiadających się za wstąpieniem do Sojuszu Północnoatlantyckiego wzrosła do 76% – *Тринадцяте загальнонаціональне опитування: зовнішньополітичні орієнтації (18–19 червня 2022)*, https://ratinggroup.ua/research/ukraine/trinadcatyy_obschenacionalnyy_opros_vneshnepoliticheskije_orientacii_18-19_iyunya_2022.html [dostęp: 1.04.2025], a w lipcu wyniosła rekordowe 91% (*Геополітичні орієнтації жителів України: результати телефонного опитування, проведеного 6–20 липня 2022 року*, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1125&page=1> [dostęp: 1.04.2025])).

NATO Andersa Fogha Rasmussena autorzy nie wykluczali już dążenia Ukrainy do przystąpienia do Sojuszu. Jako etap do uzyskania członkostwa w dokumencie zaproponowano podpisanie, po zakończeniu wojny, porozumienia pod nazwą „Kyiv Security Compact”, ustanawiającego strategiczne partnerstwo między Ukrainą a państwami gwarantującymi jej bezpieczeństwo⁹ w postaci prawnie wiążących umów międzynarodowych ratyfikowanych przez obie strony. Raport miał stanowić jednoznaczny sygnał, że rezygnacja z członkostwa w NATO omawiana w toku negocjacji pokojowych była jedynie taktycznym zagranem Kijowa, obliczonym na potrzeby podpisania rozejmu. Publikacja dokumentu spotkała się z ostrą reakcją Kremla. Rzecznik Putina Dmitrij Pieskow oświadczył, że polityka Kijowa oznacza, że Rosja musi nadal skutecznie prowadzić tzw. specjalną operację wojskową.

NATO zamiast umów w sprawie bezpieczeństwa

Mimo oczekiwań ukraińskich władz koncepcja Jermaka–Rasmussena nie stała się impulsem do rozpoczęcia intensywnych negocjacji z krajami potencjalnie zainteresowanymi udzieleniem Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa. Przedłużająca się wojna i niepewność odnośnie jej wyniku wzbudzała wśród zachodnich przywódców obawy, że związanie się umowami w wersji postulowanej przez „Kyiv Security Compact” będzie miało zbyt daleko idące skutki polityczne. Dokument sugerował m.in. automatyczne zastosowanie sankcji wobec Rosji oraz „podjęcie wszystkich odpowiednich środków – dyplomatycznych, gospodarczych i wojskowych – w celu umożliwienia Ukrainie powstrzymania agresji przywrócenia suwerenności, zapewnienia bezpieczeństwa i uzyskania

9 Wśród nich wymieniono Stany Zjednoczone Ameryki, Wielką Brytanię, Kanadę, Polskę, Włochy, Niemcy, Francję, Australię, Turcję, państwa nordyckie, bałtyckie i środkowoeuropejskie. Zob. *The Kyiv Security Compact. International security guarantees for Ukraine: Recommendations*, https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/15/89/41fd0ec2d72259a561313370cee1be6e_1663050954.pdf [dostęp: 1.04.2025].

przewagi militarnej”¹⁰. Wywoływało to niechęć do podjęcia się daleko idących zobowiązań i ryzykowania wciągnięcia w konflikt z państwem nuklearnym¹¹.

Jednocześnie konieczność stałego zabiegania przez Ukrainę o militarne i finansowe wsparcie z Zachodu wzmocniła i upowszechniła – wśród elit i społeczeństwa – przekonanie, że jedyną gwarancją długofalowego bezpieczeństwa i rozwoju jest integracja z Sojuszem Północnoatlantyckim. Kijów starał się komunikować swoje aspiracje wobec państw NATO, podkreślając, że ukraińskie siły zbrojne swoją postawą zasłużyły na zaproszenie do Sojuszu, a Ukraina, która broni demokratycznych wartości przed rosyjskim barbarzyństwem, wydatnie przyczynia się do bezpieczeństwa Europy¹². Uzyskanie zaproszenia do członkostwa w NATO stało się celem Kijowa przed szczytem Sojuszu w Wilnie w 2023 roku. Upominanie przez zachodnich polityków Kijowa o konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform przed przystąpieniem do NATO było bagatelizowane w Kijowie lub traktowane jako niewyszukana wymówka przed odmową wystosowania zaproszenia¹³.

Najpierw umowy w sprawie bezpieczeństwa, a potem NATO

Przekonanie ukraińskich elit o tym, że Ukraina zasłużyła na członkostwa w NATO spowodowało, że brak zaproszenia na szczycie Sojuszu w Wilnie

10 Ibidem.

11 L. Bayer, *The West isn't ready to give Ukraine the security pledges it wants*, <https://www.politico.eu/article/the-west-isnt-ready-to-give-ukraine-the-security-pledges-it-wants-russia-war/> [dostęp: 1.04.2025].

12 W kwietniu 2023 r. ówczesny ambasador Ukrainy w Londynie w niewyszukanych słowach udzielił zachodnim politykom reprimendy w wywiadzie dla gazety „Newsweek”. Przekonywał, że powinni oni „błagać, żeby Ukraina stała się członkiem Sojuszu”, ponieważ jako jedyne państwo w Europie posiada armię zdolną do konfrontacji z Rosją. Zob. D. Brennan, *NATO Should 'Beg' Ukraine to Join After Russia War: Diplomacy*, <https://www.newsweek.com/nato-should-beg-ukraine-join-russia-war-diplomacy-1795075> [dostęp: 1.04.2025].

13 Jeszcze przed pełnoskalową rosyjską inwazją Zełenski przekonywał: „Ukraina już udowodniła, że jest gotowa do członkostwa w Sojuszu bardziej niż większość krajów Unii Europejskiej i dlatego nie można do nas zwracać się jedynie frazesami o reformach”. Cyt. za: P. Polityuk, *Zelenskiy to Biden: give us clear 'yes' or 'no' on Ukraine NATO path*, <https://www.reuters.com/world/zelenskiy-asks-us-clarify-nato-membership-plan-ukraine-2021-06-14/> [dostęp: 1.04.2025].

przyjęły one z nieskrywanym rozczarowaniem. Swoistą nagrodą pocieszenia stała się – sformułowana na marginesie szczytu – deklaracja państw G7 (Stany Zjednoczone Ameryki, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Kanada) przewidująca zawarcie dwustronnych umów mających sformalizować długoterminowe zobowiązania na rzecz pomocy Ukrainie. Ich celem miałyby być doposażenie oraz wyszkolenie Sił Zbrojnych Ukrainy w stopniu, który pozwalałby na skuteczną obronę przed trwającą rosyjską inwazją oraz do odstraszenia kolejnej agresji w przyszłości. Choć nie zawarto tego w dokumencie, koncepcja ta była prezentowana jako etap na drodze do członkostwa Kijowa w NATO, ale równie dobrze mogłaby stanowić dla niego alternatywę w razie przeciągania się wojny i braku konsensusu w Sojuszu¹⁴.

Po szczycie w Wilnie Kijów dążył do jak najszybszego podpisania umów z jak największą liczbą państw. Traktował je jako instrument doraźnej pomocy i etap na drodze do członkostwa w Sojuszu. Z punktu widzenia Kijowa podpisanie umów miało doprowadzić do utworzenia sieci międzynarodowych zobowiązań wobec Ukrainy, tworząc *de facto* wielostronny układ zapewniania bezpieczeństwa. Porozumienia miały przewidywać pogłębianie współpracy i interoperacyjności Sił Zbrojnych Ukrainy w celu ich integracji z Sojuszem w przyszłości na wzór porozumień pomiędzy Wielką Brytanią a Szwecją i Finlandią w 2022 roku, które dołączyły następnie do NATO¹⁵. Ukraińskie władze oczekiwały, że powtórzenie tej ścieżki przełamię dotychczasową niechęć państw zachodnich i skłoni je do wystosowania zaproszenia dla Ukrainy do Sojuszu.

W kolejnym raporcie Jermaka–Rasmussena z maja 2024 roku zaproszenie Ukrainy do NATO określono jako warunek zwycięstwa nad Rosją. Miałoby ono podważyć przekonanie Putina o możliwości odniesienia zwycięstwa nad Ukrainą w dłuższym czasie, gdy – zgodnie z jego oczekiwaniami – determinacja Zachodu do wspierania ukraińskiej armii osłabłaby. W percepcji Kijowa warunkiem powstrzymania rosyjskiej agresji jest m.in. uświadomienie władzom na Kremlu poniesienia strategicznej porażki, jaką byłoby zaproszenie Ukrainy do członkostwa w NATO.

14 J. Gotkowska, J. Graca, *Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-07-13/szczyt-nato-w-wilnie-przelomy-i-niespełnione-nadzieje#_ftnref6 [dostęp: 1.04.2025].

15 K. Adler, *UK agrees mutual security deals with Finland and Sweden*, <https://www.bbc.com/news/uk-61408700> [dostęp: 1.04.2025].

Ani członkostwo w NATO, ani gwarancje bezpieczeństwa

Pierwszą umowę o długoterminowym wsparciu w sferze bezpieczeństwa Ukraina podpisała z Wielką Brytanią w styczniu 2024 roku¹⁶. W ciągu następnych 10 miesięcy podpisano kolejne 26 dokumentów. Ich podstawą było kilka wspólnych założeń, co świadczy o koordynacji i konsultacjach wśród zachodnich państw odnośnie do ich treści¹⁷. Niemal wszystkie zawarto na 10 lat, przewidują one udzielenie pomocy wojskowej i finansowej. Zawierają zapisy dotyczące pogłębienia współpracy przemysłów obronnych obejmującej przede wszystkim jeden obszar najważniejszy oraz kilka dodatkowych zobowiązań w ramach ośmiu koalicji wzmacniania zdolności militarnych utworzonych przez tzw. Grupę Ramstein¹⁸. Koordynacja działań sygnatariuszy poszczególnych umów ma obejmować wspólne długoterminowe planowanie w sferze produkcji uzbrojenia oraz wymianę informacji wywiadowczych, sama zaś współpraca ma być ściśle powiązana z procesem przyszłej integracji do NATO i/lub EU oraz przyszłej odbudowy państwa ukraińskiego.

16 J. Gotkowska, K. Niecypor, J. Graca, *Zachód–Ukraina: umowy o współpracy w obszarze bezpieczeństwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-01-19/zachod-ukraina-umowy-o-wspolpracy-w-obszarze-bezpieczenstwa> [dostęp: 1.04.2025].

17 W lutym 2024 r. na podstawie dekretu prezydenta Zełenskiego utworzono stanowisko specjalnego pełnomocnika ds. realizacji międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa i rozwoju Sił Zbrojnych Ukrainy. Do zadań pełnomocnika należą m.in.: analiza i monitorowanie implementacji podpisanych przez Ukrainę „umów bezpieczeństwa”, proponowanie rozwiązań prawnych umożliwiających rozwój sił zbrojnych i zapewnienie realizacji międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa dla Ukrainy, współpraca z przedstawicielami innych państw w powyższych kwestiach. Zob. *Про Спеціального уповноваженого Президента України з питань реалізації міжнародних безпекових гарантій та розвитку сил оборони України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88/2024#Text> [dostęp: 1.04.2025]. Stanowisko to objął gen. Jewhen Mojsiuk, wcześniej zastępca naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych Ukrainy gen. Walerija Załużnego. Zob. J. Ber, *Rewolucja kadrowa w armii ukraińskiej*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-02-13/rewolucja-kadrowa-w-armii-ukrainskiej> [dostęp: 1.04.2025].

18 Każda koalicja, złożona z kilku państwa, jest utworzona na rzecz jednego z rodzajów sił zbrojnych (sił powietrznych, obrony przeciwlotniczej, marynarki wojennej, broni artyleryjskiej, broni pancernej, broni cybernetycznej, dronów i rozminowywania). Zob. *Getting Ukraine's Security Agreements Right*, <https://carnegieendowment.org/research/2024/07/getting-ukraines-security-agreements-right?lang=en> [dostęp: 1.04.2025].

Realizacja umów przez państwa, które je podpisały, wzmacnia zdolność Ukrainy do samoobrony, ale w żadnym stopniu nie daje jej gwarancji bezpieczeństwa¹⁹ na wzór art. 5 Traktatu waszyngtońskiego. Porozumienia nie przewidują ratyfikacji przez parlamenty żadnego z państw-sygnatariuszy, co stwarza ryzyko, że mogą one być niewykonywane lub kontestowane w razie zmiany rządów w tych krajach. Nie przewidują też bezwarunkowego i niezawodnego udzielenia pomocy w toczącej się obecnie wojnie z Rosją i nie gwarantują jej dostarczenia w przypadku przyszłej agresji po ewentualnym zakończeniu obecnych działań wojennych. Państwa-sygnatariusze formalnie zobowiązały się jedynie do organizacji spotkania i konsultacji w ciągu 24 godzin bez przesądzania formy dalszego wsparcia w takiej sytuacji. Używane w większości dokumentów ogólne deklaracje dotyczące dostarczania pomocy do czasu przywrócenia pełnej integralności terytorialnej Ukrainy w uznanych prawem międzynarodowym granicach nie są uszczegółowione zapisami o skali i sposobach jej udzielania.

Na kolejnym, jubileuszowym szczycie NATO w Waszyngtonie (lipiec 2024 r.) nadal nie było zgody największych sojuszników (w szczególności Stanów Zjednoczonych i Niemiec) co do wystosowania zaproszenia dla Ukrainy. Uznając jednak kończącą się ostatnią kadencję prezydenta Bidena za szansę na zmianę stanowiska Waszyngtonu i redefinicję ram dyskusji z nową amerykańską administracją, Kijów ponownie zintensyfikował wysiłki jesienią 2024 roku. Postulat członkostwa Ukrainy w NATO stał się pierwszym punktem tzw. planu zwycięstwa, który Zełenski intensywnie promował podczas dyplomatycznego tournée we wrześniu i październiku 2024 roku po Stanach Zjednoczonych i Europie²⁰. Zastosowana przez Kijów argumentacja pokazuje, że zaproszenie do Sojuszu byłoby jednym z instrumentów zmuszenia Rosji do rozmów pokojowych na ukraińskich warunkach. Mimo nowej oprawy postulat ten, podobnie jak i cały plan, nie uzyskały oczekiwanego przez Kijów poparcia Zachodu²¹.

19 R. Pszczel, P. Szymański, *Szczyt w Waszyngtonie – jubileusz Sojuszu w cieniu wojny*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2024-07-12/szczyt-w-waszyngtonie-jubileusz-sojuszu-w-cieniu-wojny> [dostęp: 1.04.2025].

20 K. Niecypor, *Zełenski przedstawia Plan Zwycięstwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-10-16/zelenski-przedstawia-plan-zwyciestwa> [dostęp: 1.04.2025].

21 Idem, A. Kohut, *Zełenski w USA: dyplomatyczna porażka zamiast „planu zwycięstwa”*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-09-27/zelenski-w-usa-dyplomatyczna-porazka-zamiast-planu-zwyciestwa> [dostęp: 1.04.2025].

Bezpieczeństwo na własny rachunek?

Zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich wzbudziło na Ukrainie nadzieje na wydatne wsparcie w wojnie z Rosją, zgodnie z zasadą „pokój poprzez siłę” (*peace through strenght*), która stanowiła jedno z haseł wyborczych kandydata Republikanów. W interpretacji Kijowa idea ta miała się spełnić w bardziej zdecydowanym i aktywniejszym udzieleniu pomocy Ukrainie przez Stany Zjednoczone²². Punktem odniesienia była niewystarczająca – zdaniem Ukrainy – pomoc udzielana przez administrację Joe Bidena, postrzegana jako zbyt zachowawcza wobec Moskwy z powodu obaw o eskalację. Jednakże wypowiedzi i działania nowej administracji – zakończenie izolacji Moskwy, oskarżenia Ukrainy o wywołanie wojny, a prezydenta Zełenskiego o bycie „dyktatorem bez wyborów” czy naciski na podpisanie niekorzystnej umowy surowcowej – w ciągu kilku tygodni poderwały zaufanie Ukraińców do Białego Domu, wywołały powszechne rozczarowanie i antyamerykańskie nastroje.

Zapowiedź rewizji polityki wobec Rosji i Ukrainy przez Waszyngton zderzyła część krajów europejskich do wypracowania inicjatywy rozlokowania na terytorium Ukrainy międzynarodowych sił pokojowych po ewentualnym podpisaniu zawieszenia broni lub porozumienia pokojowego. Inicjatywa „koalicji chętnych” pod politycznym przywództwem prezydenta Francji Emmanuela Macrona i premiera Wielkiej Brytanii Keira Starmera miałyby gwarantować bezpieczeństwo Ukrainie przed kolejną agresją rosyjską. Mimo że oficjalnie Kijów aktywnie uczestniczył w dyskusjach na temat formy i skali zaangażowania „koalicji”, jednocześnie Zełenski wprost wyrażał wątpliwości odnośnie możliwości wypełnienia europejskiej misji pokojowej

22 Jeszcze w 2024 r. Kijów podjął działania na rzecz dotarcia do Trumpa ze swoją wizją zakończenia konfliktu. We wrześniu tegoż roku Zełenski osobiście spotkał się z Trumpem w Nowym Jorku, gdzie przedstawił mu tzw. plan zwycięstwa. Dwa z pięciu punktów planu zostały specjalnie adresowane do republikańskiego kandydata i miały pokazać wymierne korzyści dla Stanów Zjednoczonych z zaangażowania się po stronie Kijowa (chodziło o wykorzystanie ukraińskich strategicznych surowców mineralnych i zastąpienie amerykańskich żołnierzy stacjonujących w Europie ukraińskimi). Zob. T. Iwański, *Większe ryzyka, większe nadzieje: Ukraina wobec Trumpa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-01-22/wieksze-ryzyka-wieksze-nadzieje-ukraina-wobec-trumpa> [dostęp: 1.04.2025].

bez udziału Stanów Zjednoczonych²³. Stwierdził również, że do skutecznego wykonania zadania monitoringu ewentualnego zawieszenia broni jest potrzebny kontyngent wojskowy w sile co najmniej 200 tys. żołnierzy²⁴, która to liczba jest całkowicie nieosiągalna przez państwa wyrażające wolę wzięcia udziału w przedsięwzięciu.

Powyższe powoduje, że coraz częściej nad Dnieprem wybrzmiewają opinie o konieczności rozbudowy własnego potencjału wojskowego, który umożliwi samodzielne zagwarantowanie bezpieczeństwa ukraińskiego państwa. Wyrazem tego przekonania stała się m.in. wypowiedź Walerija Załużnego, byłego głównodowodzącego wojsk ukraińskich i obecnie ambasadora Ukrainy w Londynie, podczas wykładu organizowanego w Ukraińskim Uniwersytecie Katolickim we Lwowie na początku lutego 2025 roku. Załużny twierdził wówczas, że NATO jest całkowicie niezdolne do stawiania oporu militarnego wojskom rosyjskim i stanowi jedynie platformę do „obsługi interesów politycznych członków Sojuszu”²⁵. Podważył jednocześnie celowość dalszych starań Kijowa o członkostwa w NATO jako organizacji, która „moralnie i fizycznie się zestarzała”. W tej sytuacji Ukraina powinna polegać wyłącznie na własnych siłach. W podobnym duchu na początku kwietnia wypowiedział się prezydent Zełenski. W mediach społecznościowych napisał: „najważniejszymi i najbardziej efektywnymi gwarancjami bezpieczeństwa są Siły Zbrojne Ukrainy”²⁶. Stwierdził także, że ukraińska armia musi być dostatecznie potężna, żeby przeciwstawić się rosyjskiej agresji i dopiero wówczas będzie ona mogła stać się fundamentem całej architektury bezpieczeństwa na kontynencie europejskim.

23 O. Goncharova, *US leadership essential in Ukraine peace efforts, Zelensky tells Bloomberg*, <https://kyivindependent.com/zelensky-tells-bloomberg-us-leadership-essential-in-ukraine-peace-efforts/> [dostęp: 1.04.2025].

24 L. Harding, *Zelenskyy says Russia-Ukraine peace deal would require 200,000 allied troops*, <https://www.theguardian.com/business/2025/jan/21/zelensky-says-russia-ukraine-peace-deal-would-require-200000-allied-troops> [dostęp: 1.04.2025].

25 *Відбувся перелом... Сильний виступ Залужного перед українцями у Львові*, https://youtu.be/vgJNOY47zrg?si=SNOFE4Mifg_5UEL1 [dostęp: 1.04.2025].

26 *Найперша та найбільш ефективна для України гарантія нашої безпеки – це Сили оборони нашої держави*, https://t.me/V_Zelenskiy_official/13799 [dostęp: 1.04.2025].

Gwarancja braku bezpieczeństwa

Prowadzona przez prezydenta Zełenskiego i jego współpracowników polityka zagraniczna w zakresie bezpieczeństwa cechuje się zmiennością postaw warunkowaną aktualnymi możliwościami osiągnięcia konkretnych celów. Często są one wyrażane w sposób emocjonalny i arbitralny, a to bagatelizuje znaczenie Sojuszu, określając go mianem niewydolnej organizacji stosującej podwójne standardy, a to domaga się bezwarunkowego zaproszenia do członkostwa bądź też realizuje odrębną koncepcję dwustronnych i wielostronnych porozumień. W znacznej mierze jest to efektem niechętnego tym rozwiązaniom stanowiska Zachodu, przede wszystkim Niemiec i Stanów Zjednoczonych. Zmusza to Kijów do poszukiwania i dostosowywania swojej polityki do możliwych do osiągnięcia celów, a zarazem przedstawiania ich na potrzeby wewnętrzne jako kolejnych etapów na drodze do uzyskania wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa.

Podpisanie 27 umów o współpracy w sferze bezpieczeństwa należy uznać za częściowy sukces – zawarte w dokumentach zapisy pomogą zwiększać potencjał obronny Ukrainy w wojnie z Rosją. Porozumienia stanowią pewne narzędzie presji na władze państw-sygnatariuszy kontynuowania i wzmocnienie pomocy wojskowej dla Ukrainy. Działania te będą determinowane trwałym rosyjskim zagrożeniem, a przede wszystkim nastrojami społecznymi. W lipcu 2025 roku większość Ukraińców (65%) pozytywnie oceniała podpisywanie umów o bezpieczeństwie, jednocześnie znaczna część (51%) uważała je za niewystarczające²⁷. Z kolei 27% Ukraińców twierdziła, że umowy te nie mają żadnego wpływu na zdolności obronne lub są w ogóle bezużyteczne. Ponieważ oczekiwania społeczne co do członkostwa w NATO wciąż utrzymują się na wysokim poziomie, więc cel ten pozostanie priorytetem ukraińskiej polityki zagranicznej²⁸.

Jednocześnie rośnie na Ukrainie poczucie zawodu skalą i tempem pomocy udzielanej przez Zachód. Istotnym czynnikiem stał się wzrost nastrojów antyamerykańskich wśród Ukraińców, którego katalizatorem jest rozzarowanie

27 *Сприйняття українцями безпекових угод*, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&-cat=reports&id=1419&page=1> [dostęp: 1.04.2025].

28 *National Survey of Ukraine*, <https://www.iri.org/resources/national-survey-of-ukraine-sept-oct-2024/> [dostęp: 1.04.2025].

postawą Donalda Trumpa. Jego rola pośrednika w negocjacjach z Rosją jest odbierana jako *de facto* sprzyjanie Moskwie²⁹. W tej sytuacji ukraińscy decydenci starają się przedstawić, na użytek wewnętrzny, perspektywę możliwości samodzielnego zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Jednakże uzależnienie funkcjonowania państwa, w tym sił zbrojnych, od pomocy zachodniej, a także kryzys w samych Siłach Zbrojnych Ukrainy (kadrowy, organizacyjny i materiałowy) nie daje szans na urzeczywistnienie tej wizji³⁰. Z tego względu Kijów będzie zmuszony do kontynuowania wojny z Rosją ze wsparciem państw zachodnich lub podpisania porozumienia pokojowego przewidującego daleko idące ustępstwa terytorialne i polityczne bez uzyskania realnych gwarancji bezpieczeństwa.

Bibliografia

- Adler K., *UK agrees mutual security deals with Finland and Sweden*, <https://www.bbc.com/news/uk-61408700> [dostęp: 1.04.2025].
- Bayer L., *The West isn't ready to give Ukraine the security pledges it wants*, <https://www.politico.eu/article/the-west-isnt-ready-to-give-ukraine-the-security-pledges-it-wants-russia-war/> [dostęp: 1.04.2025].
- Ber J., *Rewolucja kadrowa w armii ukraińskiej*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-02-13/rewolucja-kadrowa-w-armii-ukrainskiej> [dostęp: 1.04.2025].
- Brennan D., *NATO Should 'Beg' Ukraine to Join After Russia War: Diplomat*, <https://www.newsweek.com/nato-should-beg-ukraine-join-russia-war-diplomat-1795075> [dostęp: 1.04.2025].
- Динаміка зовнішньополітичних орієнтацій (16–17 лютого 2022), https://rating-group.ua/research/ukraine/dinamika_vneshnepoliticheskikh_orientaciy_16-17-fevralya_2022.html [dostęp: 1.04.2025].
- Getting Ukraine's Security Agreements Right*, <https://carnegieendowment.org/research/2024/07/getting-ukraines-security-agreements-right?lang=en> [dostęp: 1.04.2025].
- Goncharova O., *US leadership essential in Ukraine peace efforts, Zelensky tells Bloomberg*, <https://kyivindependent.com/zelensky-tells-bloomberg-us-leadership-essential-in-ukraine-peace-efforts/> [dostęp: 1.04.2025].

- 29 K. Sienicki, *Efekt Trumpa. Wzrost nastrojów antyamerykańskich na Ukrainie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-04-24/efekt-trumpa-wzrost-nastrojow-antyamerykanskich-na-ukrainie> [dostęp: 1.04.2025].
- 30 Przebieg letniej ofensywy w 2023 r. pokazał też liczne nieprawidłowości związane z organizacją wysiłku wojennego i poziomem dowodzenia w ukraińskich siłach zbrojnych, mające charakter wewnętrzny i niezależne od pomocy wojskowej z zagranicy.

- Gotkowska J., Graca J., *Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-07-13/szczyt-na-to-w-wilnie-przelomy-i-niespelnione-nadzieje#_ftnref6 [dostęp: 1.04.2025].
- Gotkowska J., Nieczypor K., Graca J., *Zachód–Ukraina: umowy o współpracy w obszarze bezpieczeństwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-01-19/zachod-ukraina-umowy-o-wspolpracy-w-obszarze-bezpieczenstwa> [dostęp: 1.04.2025].
- Геополітичні орієнтації жителів України: результати телефонного опитування, проведеного 6–20 липня 2022 року, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1125&page=1> [dostęp: 1.04.2025].
- Harding L., *Zelenskyy says Russia-Ukraine peace deal would require 200,000 allied troops*, <https://www.theguardian.com/business/2025/jan/21/zelensky-says-russia-ukraine-peace-deal-would-require-200000-allied-troops> [dostęp: 1.04.2025].
- Интерв'ю Президента України програмі Axios, що виходить на платформі HBO, <https://www.president.gov.ua/en/news/intervyu-prezidenta-ukrayini-programi-axios-sho-vihodit-na-p-66313> [dostęp: 1.04.2025].
- Iwański T., *Większe ryzyka, większe nadzieje: Ukraina wobec Trumpa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-01-22/wieksze-ryzyka-wieksze-nadzieje-ukraina-wobec-trumpa> [dostęp: 1.04.2025].
- На переговорах із Росією українська делегація офіційно представила свої пропозиції щодо нової системи гарантій безпеки для нашої держави, <https://www.president.gov.ua/news/na-peregovorah-iz-rosiyeyu-ukrayinska-delegaciya-oficijno-pr-73933> [dostęp: 1.04.2025].
- National Survey of Ukraine, <https://www.iri.org/resources/national-survey-of-ukraine-sept-oct-2024/> [dostęp: 1.04.2025].
- Найперша та найбільш ефективна для України гарантія нашої безпеки – це Сили оборони нашої держави, https://t.me/V_Zelenskiy_official/13799 [dostęp: 1.04.2025].
- Nieczypor K., *Zelenski przedstawia Plan Zwycięstwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-10-16/zelenski-przedstawia-plan-zwyciestwa> [dostęp: 1.04.2025].
- Nieczypor K., Kohut A., *Zelenski w USA: dyplomatyczna porażka zamiast „planu zwycięstwa”*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-09-27/zelenski-w-usa-dyplomatyczna-porazka-zamiast-planu-zwyciestwa> [dostęp: 1.04.2025].
- Polityuk P., *Zelenskiy to Biden: give us clear ‘yes’ or ‘no’ on Ukraine NATO path*, <https://www.reuters.com/world/zelenskiy-asks-us-clarity-nato-membership-plan-ukraine-2021-06-14/> [dostęp: 1.04.2025].
- Про Спеціального уповноваженого Президента України з питань реалізації міжнародних безпекових гарантій та розвитку сил оборони України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88/2024#Text> [dostęp: 1.04.2025].
- Pszczel R., Szymański P., *Szczyt w Waszyngtonie – jubileusz Sojuszu w cieniu wojny*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2024-07-12/szczyt-w-waszyngtonie-jubileusz-sojuszu-w-cieniu-wojny> [dostęp: 1.04.2025].

- Roscoe M., *Ukraine accuses NATO of „doing literally nothing” to stop Russia*, <https://euroweeklynnews.com/2022/05/26/ukraine-accuses-nato-of-doing-literally-nothing-to-stop-russia/> [dostęp: 1.04.2025].
- Sienicki K., *Efekt Trumpa. Wzrost nastrojów antyamerykańskich na Ukrainie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-04-24/efekt-trumpa-wzrost-nastrojow-antyamerykanskich-na-ukrainie> [dostęp: 1.04.2025].
- Сидоренко С., *Ні миру, ні гарантій. Деталі та наслідки переговорів України та РФ у Стамбулі*, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/30/7136915/> [dostęp: 1.04.2025].
- Сприйняття українцями безпекових угод, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1419&page=1> [dostęp: 1.04.2025].
- Сьоме загальнонаціональне опитування: Україна в умовах війни (30–31 березня 2022), https://ratinggroup.ua/research/ukraine/sedmoy_obschenacionalnyy_opros_ukraina_v_usloviyah_voyny_30-31_marta_2022.html [dostęp: 1.04.2025].
- Суспільна підтримка євроатлантичного курсу України: оцінки та рекомендації, <https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021-nato-ukr.pdf> [dostęp: 1.04.2025].
- The Kyiv Security Compact. International security guarantees for Ukraine: Recommendations*, https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/15/89/41fd0ecd72259a561313370cee1be6e_1663050954.pdf [dostęp: 1.04.2025].
- Тринадцяте загальнонаціональне опитування: зовнішньополітичні орієнтації (18–19 червня 2022), https://ratinggroup.ua/research/ukraine/trinadcatyy_obschenacionalnyy_opros_vneshnepoliticheskie_orientacii_18-19_iyunya_2022.html [dostęp: 1.04.2025].
- Відбувся перелом... Сильний виступ Залужного перед українцями у Львові, https://youtu.be/vgJNOY47zrg?si=SNOFE4Mifg_5UEL1 [dostęp: 1.04.2025].
- Yermak A., *The Global System Has Failed. Ukraine Is Showing the World How to Build A Better One*, <https://time.com/6171833/ukraine-global-system-failed/> [dostęp: 1.04.2025].
- Загальнонаціональне опитування: Україна в умовах війни (1 березня 2022), https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschenacionalnyy_opros_ukraina_v_usloviyah_voyny_1_marta_2022.html [dostęp: 1.04.2025].
- Зеленський: Чи треба нам у ЄС і НАТО? Я ніколи не ходжу в гості, якщо мене не кличуть. Не хочу почуватися неповноцінним <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-zelenskij-treba-nam-v-jes-i-nato-ja-nikoli-ne-hodzhu-v-gosti-jakshcho-mene-ne-klichut-ne-hochu-vidchuvati-sebe-zbitkovim-611856.html> [dostęp: 1.04.2025].

Ukraine's Quest for Security Guarantees

Abstract

The article presents the process of Ukraine's efforts to obtain credible and long-term security guarantees after the outbreak of full-scale war with Russia in February 2022. The study analyses the efforts of the Ukrainian authorities to obtain an invitation to Ukraine's membership in the North Atlantic Alliance and, in the absence of such an agreement, to gain security guarantees equivalent to Art. 5 of NATO from individual members of this organisation. The main attention was focused on the socio-political determinants of the formation of the idea of preserving statehood with the support of Western countries. The article also addresses the issues of Ukraine's cooperation with individual states perceived by Kyiv as key partners for the country's security, especially in the context of signed bilateral agreements on military cooperation. Attention is also given to the election of Donald Trump as President of the US and the resulting implications for the security of the Ukrainian state.

Key words:

Ukraine, NATO, security

Dariusz Andrzej Magierek

Wydział Humanistyczny

Politechnika Koszalińska

ORCID: 0000-0002-7835-3282

dariusz.magierek@tu.koszalin.pl

Energetyka jako fundament bezpieczeństwa energetycznego

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie głównej roli energetyki w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego państw oraz całej Unii Europejskiej. Autor analizuje znaczenie energetyki jako działu przemysłu i nauki, przedstawia jej wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i politykę. Szczególną uwagę poświęca elektroenergetyce, energetyce jądrowej oraz mechanizmom polityki energetycznej zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Ponadto omówił uwarunkowania historyczne i współczesne wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego, w tym potrzebę dywersyfikacji źródeł energii, rozwoju odnawialnych źródeł oraz współpracy międzynarodowej. Całość wpisuje się w szerszy kontekst badań nad bezpieczeństwem międzynarodowym i gospodarczym.

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo energetyczne, polityka energetyczna, elektroenergetyka, Unia Europejska

Wstęp

Według słownika języka polskiego PWN „bezpieczeństwo to stan niezagrażenia, spokoju, pewności”¹. Bezpieczeństwo jako proces oznacza ciągłą działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji

1 *Bezpieczeństwo*, [w:] *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1999, s. 139.

międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu spokoju. Termin „bezpieczeństwo” „[...] pochodzi z łacińskiego *sine* – bez; *cure* – troska, uwaga, niepokój. Jest to stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na jego doskonalenie. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, np. zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”². Według Daniela Lenera, autora „Słownika nauk społecznych”, „w najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest właściwie identyczne z pewnością (*safety*) i oznacza brak zagrożenia (*danger*) fizycznego albo ochronę przed nim”³.

W potocznym rozumieniu, według Ryszarda Zięby, bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia⁴. W takim ujęciu bezpieczeństwo jest postrzegane subiektywnie, czyli oznacza to, co odczuwa jednostka. Odnosi się do naszych odczuć, możliwości zapewnienia sobie pewności spokoju i nienaruszalności naszej sfery bezpieczeństwa.

Jest jeszcze druga strona postrzegania bezpieczeństwa, obiektywna. Po wyższe rozumienie należy odnieść do występowania realnych zagrożeń, które są niezależne od ludzi⁵. Ważne jest, żeby społeczeństwo utwierdziło się w przekonaniu, że instytucje takie, jak: wojsko, policja, straż pożarna czy pogotowie, powołane do czuwania nad bezpośrednim bezpieczeństwem, dysponują w tym zakresie wszelkimi dostępnymi środkami. Ważne jest jak jednostka i społeczeństwo postrzegają możliwości władz państwowych zapobiegania zagrożeniom i ochrony przed nimi.

Bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku stało się nierozdzielalnym elementem strategii, systemów czy też koncepcji zarówno narodowych (np. strategia bezpieczeństwa państwa), jak i ponadnarodowych (np. strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej).

2 Cyt. za: J. Borkowski, M. Dyrda, L. Kanarski, B. Rokicki, *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000, s. 17.

3 R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2001, s. 27.

4 E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 13.

5 R. Krupski, A. Sus-Januchowska, *Integracja systemów zarządzania jakością, ochroną środowiska oraz bezpieczeństwo i higiena pracy*, [w:] *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, red. nauk. B. Nogalski, J. Tomaszewski, Gdynia 2005, s. 74.

O ile potrzeba bezpieczeństwa i zapewnienia jego odpowiedniego poziomu towarzyszy człowiekowi od najdawniejszych czasów, o tyle problem bezpieczeństwa energetycznego jest wypadkową rozwoju cywilizacji⁶.

Rola surowców energetycznych zaczęła dynamicznie rosnąć dopiero w XX wieku. Rodzące się potrzeby społeczne wynikające chociażby z elektryfikacji, ogrzewania pomieszczeń, rozwoju komunikacji (pojawienie się pierwszych samochodów) czy militarne (wdrożenie maszyn i urządzeń napędzanych ropą naftową) przyczyniały się do wzrostu znaczenia surowców energetycznych w gospodarce kraju. Zauważalny jest układ przyczynowo-skutkowy między powstaniem potrzeby zagwarantowania dostępu do surowców energetycznych a myśleniem strategicznym, ideowym, koncepcyjnym, dodatkowo popartym rozważaniami naukowymi.

Struktura niniejszego rozdziału odzwierciedla logiczny ciąg powszechnie postrzeganych uwarunkowań (alokacji nauk o bezpieczeństwo – w kontekście paradygmatów nauk społecznych i politologicznych, ewolucji postrzegania bezpieczeństwa, koncepcji nauk o stosunkach międzynarodowych, czynników historycznych będących genezą ukształtowania się idei bezpieczeństwa energetycznego), a następnie oddziaływanie polityki energetycznej na bezpieczeństwo gospodarcze państwa, a także bezpieczeństwo energetyczne będące w istocie obszarem badań nad bezpieczeństwem międzynarodowym (tworzone przez podmioty bezpieczeństwa energetycznego oraz środowisko bezpieczeństwa energetycznego – zagrożenia, konflikty, wyzwania).

Energetyka jest działem nauki oraz techniki i jednocześnie gałęzią przemysłu. W tym drugim znaczeniu chodzi o przetwarzanie dostępnych form energii w taką postać, którą łatwo wykorzystuje się do zasilania procesów przemysłowych oraz zasilania urządzeń lub maszyn. Głównym celem jest dostarczanie energii w dwóch postaciach – elektrycznej i ciepłej.

Przemysł energetyczny można z kolei podzielić na dwie części. Na pierwszą składają się elektrownie, ciepłownie i elektrociepłownie – są to fabryki,

- 6 Poziom rozwoju cywilizacji cechuje określoną społeczność w danym okresie historycznym przede wszystkim w dziedzinie techniki, nauki oraz kultury materialnej, które są traktowane jako środki pozwalające na przeżycie w środowisku naturalnym z maksymalnym wykorzystaniem jego zasobów oraz jednocześnie minimalizowaniem negatywnych skutków działalności człowieka na przyrodę.

w których energię pierwotną przetwarza się w inną postać, bardziej użyteczną. Druga część to energetyczna sieć przesyłowa⁷.

Na potrzeby rozważań na temat bezpieczeństwa energetycznego można przyjąć, że energetyka to dział nauki i techniki, ale również gałąź przemysłu zajmujące się pozyskiwaniem, przetwarzaniem, gromadzeniem oraz użytkowaniem różnych form i nośników energii.

Użyteczne formy energii takie, jak: mechaniczna, elektryczna czy ciepła, uzyskuje się w wyniku przetwarzania energii pierwotnych, głównie chemicznej, paliw pierwotnych, jądrowej, wód, wnętrza Ziemi (energii geotermicznej), wiatru lub Słońca⁸.

Energetyka – pojęcie i znaczenie

Ogromna sfera życia społeczno-gospodarczego jest uzależniona od energii (jej różnych form). Dotkliwie odczuwamy nawet chwilowe jej braki, nie wspominając już o katastroficznych wizjach. Oprócz tego ta obszerna dziedzina oddziałuje na inne obszary życia: społeczną (np. zatrudnienie), na środowisko czy zdrowie. Współczesny postęp techniczny i technologiczny nie byłby możliwy bez tak znaczącego udziału osiągnięć w otrzymywaniu, przetwarzaniu, gromadzeniu czy przesyłaniu energii. Rozwój cywilizacyjny i powiększanie sfery dobrobytu, ostatnio szczególnie widoczne zwłaszcza w Azji, powodują coraz większe zapotrzebowanie na energię. Większość dotychczas użytkowanych technologii w tej dziedzinie wyczerpała swój potencjał. Pozyskiwanie energii prawie wyłącznie z malejących zasobów paliw pierwotnych (dotyczy to także transportu), koncentracji wielkoskalowych wytwórni energii elektrycznej i ciepłej, przesyłu energii na duże odległości i związanych z tym olbrzymich strat jest wyzwaniem stojącym nie tylko przed gospodarką światową, lecz także przed całą społecznością międzynarodową⁹.

Sektor energetyczny składa się z wielu podsektorów stanowiących zbiór przedsiębiorstw energetycznych, które wytwarzają, przetwarzają, magazynują,

7 *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Warszawa 2010, s. 3–4.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

przesyłają oraz dystrybuują paliwa, energię lub obracają nimi. Z reguły grupuje się je w takich podstawowych podsektorach, jak: elektroenergetyczny, gazownictwo, surowcowo-paliwowy, dezagregowany na wydobycie węgla kamiennego i brunatnego oraz paliwa płynne, energetyka odnawialna¹⁰.

Tabela 1. Podział sektora energetyki w Polsce

Podsektory	Podmioty/Procesy energetyczne	Wytwarzanie energii	Magazynowanie	Przesyłanie	Dystrybucja
Wydobycie węgla, ropy i gazu	kopalnie/szyby	Energia pierwotna			
Paliwa ciekłe	rafinerie				
Elektroenergetyczny	elektrownie/przysyłanie i dystrybucja energii elektrycznej	Energia użyteczna			
Ciepłownictwo	ciepłownie, elektrociepłownie/przysyłanie, dystrybucja ciepła				
Gazownictwo	Gazowanie/przysyłanie i dystrybucja gazu				
↓					
Odbiorca finalny					
↓					
Konsument krajowy				Eksport	
Gospodarstwa domowe	Sektor przedsiębiorstw	Sektor komunalny			

Źródło: A. Dobroczyńska, J. Juchniewicz, B. Zaleski, op. cit.

Odchodząc nieco od głównego nurtu rozważań dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, zostaną opisane techniczne aspekty energetyki podzielone na sektory elektroenergetyki i gazownictwa. Umożliwi to nadanie szerszej płaszczyzny poznawczej w celu określenia roli polityki energetycznej w funkcjonowaniu kraju.

10 A. Dobroczyńska, J. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa–Toruń 2000.

Elektroenergetyka

Na szczególną uwagę w obszarze energetyki zasługuje elektroenergetyka. Składają się na nią trzy podsektory: wytwarzania, przesyłowy oraz dystrybucyjno-dostawczy. Pierwszy z nich tworzą wielkie przemysłowe elektrownie i elektrociepłownie, które zasilają sieci przesyłowe i rozdzielcze, drugi to sieć linii energetycznych najwyższych napięć 750 kV, 400 kV i 220 kV wraz ze stacjami i podstacjami, a trzeci to system sieci rozdzielczych wysokiego, średniego i niskiego napięcia o wartości 110 kV i mniejszej.

Elektroenergetyka unijna jest drugą pod względem wielkości w światowym rankingu (pierwsze miejsce zajmuje elektroenergetyka Stanów Zjednoczonych Ameryki). Ogólna moc zainstalowana w Unii Europejskiej wynosi około 580 GW, a liczba zatrudnionych osób przekracza 0,5 mln. Dotychczasowy potencjał nie tworzy wspólnego systemu, gdyż istnieje jeszcze duża autonomia poszczególnych państw członkowskich w organizowaniu krajowych systemów elektroenergetycznych (KSE). Podstawową rolę w KSE odgrywa operator systemu przesyłowego (OSP) zajmujący się przyznawaniem przepustowości sieci w celu prawidłowego zrównoważenia systemu. Do jego podstawowych obowiązków należy dbanie o bezpieczeństwo energetyczne¹¹.

Pomimo zróżnicowania w organizacji i funkcjonowaniu KSE to właśnie sprawa zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego doprowadziła do współpracy państw Europy Zachodniej w ramach Union for the Coordination of Transmission of Electricity (UCTE), co należy traktować jako załączek przyszłego unijnego systemu. Są również przykłady współpracy energetycznej ograniczonej do wybranych regionów Europy. Współdziałanie krajów nordyckich w odrębnym systemie (NORDEL) wymusiła współpraca gospodarcza pomiędzy tymi państwami oraz początkowo brak dostatecznych połączeń pomiędzy krajami nordyckimi a państwami zachodniej Europy¹².

Elektroenergetyka w każdym kraju jest znaczącym przemysłem. O jej wielkości mogą świadczyć chociażby takie dane jak liczba pracowników zatrudnionych w sektorze czy wielkość obrotów. Nie bez znaczenia jest aktywność inwestycyjna. Z kolei wielkość nakładów przeznaczanych przez sektor

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

elektroenergetyczny na inwestycje świadczy nie tylko o wzroście zużycia energii elektrycznej w poszczególnych państwach i konieczności rozbudowy infrastruktury, lecz także o potrzebie odbudowy potencjału wytwórczego. Energię elektryczną ze względu na jej powszechność w codziennym życiu i gospodarce zwykło się postrzegać jako dobro o charakterze strategicznym. Z tego względu podstawowym kryterium sprawności systemu jest zdolność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego gospodarce, mierzona m.in. stopniem zaspokojenia popytu zgłaszanego na energię elektryczną.

Ponadto przewaga mocy zainstalowanej nad wykorzystywaną z pewnością gwarantuje krótkookresowe (bieżące) bezpieczeństwo. Natomiast problemem jest bezpieczeństwo długookresowe, możliwe do uzyskania poprzez umiejętne pogodzenie inwestycji odtworzeniowych i rozwojowych z potrzebą ochrony interesów odbiorców energii oraz środowiska naturalnego. Należy przy tym zauważyć, że państwa, których położenie geograficzne uniemożliwia udział w wymianie transgranicznej, są obecnie już zmuszone do odtwarzania swoich mocy produkcyjnych¹³.

Kolejnym elementem charakteryzującym stan elektroenergetyki jest stopień koncentracji mocy. Ilość produkowanej energii elektrycznej wskazuje z jednej strony na potencjał danego systemu elektroenergetycznego, z drugiej, świadczy o wielkości potencjału ekonomicznego kraju i poziomie życia jego obywateli. Z kolei jej dynamika ilustruje tempo wzrostu oraz konsumpcji¹⁴.

Energetyka jądrowa

Jeżeli chodzi o energię jądrową, to uzyskuje się ją w wyniku rozszczepienia jąder atomowych w reaktorach lub elektrowniach oraz na okrętach jądrowych. Pierwsze elektrownie jądrowe pojawiły się w latach 50. XX wieku, dynamiczny zaś rozwój rozpoczął się w latach 60. XX wieku. Na ten rozwój miała wpływ katastrofa w Czarnobylu. Obecnie energetyka jądrowa jest źródłem około 10% energii elektrycznej na świecie, a łączna moc dyspozycyjnych elektrowni jądrowych wynosi 372 GW. Na całym świecie działa niecałe 400 bloków

13 *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Warszawa 2010, s. 3–4.

14 Eadem, J. Juchniewicz., B. Zaleski, op. cit.

energetycznych, 70 jest w budowie, a 50 zostało trwale wyłączone. Z dostępnych danych wynika, że udział energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej na świecie w latach 90. XX wieku wyniósł około 17%.

Dla porównania, energetyka węglowa posiada moc zainstalowaną około 1759 GW, elektrownie wodne – 566,8 GW. Poziom rocznej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych wskazywał na większe wykorzystanie w nich zainstalowanej mocy (kolejno: jądrowe – 2755 TWh, węglowe – 8743 TWh, wodne – 3412 TWh). Najwięcej energii elektrycznej z energetyki jądrowej uzyskiwały Stany Zjednoczone Ameryki (rocznie 790 TWh, 99 reaktorów), Francja (406 TWh, 58 reaktorów), a także Rosja (162 TWh, 34 reaktory) i Korea Południowa (132 TWh, 23 reaktory). Największy udział energetyki jądrowej w produkowanej energii elektrycznej mają takie kraje jak: Francja, Belgia, Ukraina, Korea Południowa, Szwajcaria, Stany Zjednoczone Ameryki oraz Rosja¹⁵.

W Unii Europejskiej pracuje aktualnie około 131 reaktorów o łącznej mocy 122 234 MW_e, ich udział w wytwarzaniu energii elektrycznej wynosi około 25%. Elektrownie jądrowe pracują w połowie państw Unii Europejskiej. Wiele buduje lub planuje budowę nowych bloków jądrowych. Każde państwo członkowskie może samo decydować, czy chce rozwijać energetykę jądrową – żaden organ UE nie może ani zmusić do jej wdrożenia ani też zakazać. Obecnie na terenie UE w budowie jest 6 bloków jądrowych, a budowa kolejnych kilkunastu jest przygotowywana.

Po kryzysie gazowym w styczniu 2009 roku działający przy Komisji Europejskiej Komitet Przemysłu zalecił Komisji przygotowanie mapy drogowej, czyli planu z wytyczonymi kolejno celami pośrednimi i celem ostatecznym, dla nowych inwestycji w sektorze jądrowym w Europie. Z kolei polityka państw Unii Europejskiej względem energetyki jądrowej jest różna, ale większość (tzn. oprócz Niemiec i Belgii) planuje utrzymanie działających elektrowni jądrowych lub budowę nowych.

Warto wspomnieć o państwach rozwijających energetykę jądrową albo planujących ją rozwijać nienależących do Unii Europejskiej. Są to: Białoruś, Norwegia (rozważana jest budowa reaktorów na paliwo torowe, ponieważ dysponuje dużymi zasobami tego surowca), Rosja, Szwajcaria, Turcja oraz Ukraina.

15 *The World Nuclear Industry. Status Report 2017*, Paryż 2017, s. 10–25.

Istotną kwestią jest to, że Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (EAEC, także Euratom) odpowiada także za kontrolę i nadzór nad materiałami jądrowymi, żeby nie mogły one zostać wykorzystane do celów wojskowych (budowa broni jądrowej lub radiologicznej). Jest to system zabezpieczeń (*safeguards*), na który składają się: bilansowanie materiału jądrowego, inspekcje i instalowanie różnego rodzaju urządzeń monitorujących działalność w obiektach jądrowych. W Euratomie organami decyzyjnymi są: Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i podległa jej Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Energii (w jej skład wchodzi m.in. komisarz Unii Europejskiej ds. energii).

Jeżeli chodzi o określone porozumienia międzynarodowe, to mają one zastosowanie tylko do Euratomu oraz jej państw członkowskich. Co więcej, wymagają one odpowiedniej implementacji w państwach członkowskich. Wspólnota, a zarazem państwa członkowskie Unii Europejskiej, są stronami układu o nierozprzestrzaniu się broni jądrowej. Z kolei Unia Europejska jest stroną licznych porozumień bilateralnych z państwami trzecimi, a także organizacjami pozarządowymi¹⁶.

Wpływ polityki energetycznej na bezpieczeństwo gospodarcze państwa

Polityka energetyczna należy do kategorii publicznej, realizowanej przez władze. Są w niej określone takie strategiczne kwestie, jak m.in.: wielkość i źródła produkcji energii (odnawialne/nieodnawialne), sposób jej dystrybucji oraz konsumpcja. Może obejmować przepisy krajowe, umowy międzynarodowe, zachęty do inwestycji, wytyczne dotyczące oszczędzania oraz efektywności energetycznej, podatki i inne instrumenty związane z polityką publiczną.

Każdy kraj członkowski Unii Europejskiej czynnie uczestniczy w tworzeniu wspólnotowej polityki energetycznej, a także implementuje jej główne cele w specyficznych warunkach krajowych, biorąc pod uwagę ochronę interesów odbiorców, posiadane zasoby energetyczne oraz uwarunkowania technologiczne wytwarzania i przesyłu energii. Podstawowe kierunki polityki energetycznej to:

16 J. Kaniewski, *Bezpieczeństwo dostaw paliwa dla elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2008, nr 2(51).

- poprawa efektywności energetycznej;
- wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii;
- dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej;
- rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii;
- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii;
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko¹⁷.

Poprawa efektywności energetycznej ogranicza wzrost zapotrzebowania na paliwa i energię, przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego na skutek zmniejszenia uzależnienia od importu, a także działa na rzecz ograniczenia wpływu energetyki na środowisko poprzez redukcję emisji.

W dużej mierze działania określone w polityce energetycznej są realizowane przez komercyjne przedsiębiorstwa energetyczne działające w warunkach konkurencyjnych rynków paliw i energii lub rynków regulowanych. Wobec powyższego interwencjonizm państwa w funkcjonowanie sektora musi mieć ograniczony charakter i jasno określony cel – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz wypełnienie międzynarodowych zobowiązań, szczególnie w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa jądrowego. Polityka energetyczna kraju na swoje podstawy w dokumentach strategicznych. Najważniejszym jest „Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowiska”. Uzupełnia ona regulacje „Strategii rozwoju kraju 2020” w dziedzinie energetyki i środowiska, a także jest traktowana jako wytyczna dla polityki energetycznej Polski i innych dokumentów¹⁸

Strategia „Bezpieczeństwo Europejskie i Środowisko” jest kompatybilna z dokumentami Unii Europejskiej, szczególnie z dokumentem „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego rozwoju i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”. Można zatem przyjąć, że bezpieczeństwo energetyczne to pewnego rodzaju proces o charakterze strategicznym, którego głównym celem jest stworzenie warunków do adaptacji do zmian klimatu, ochrony zasobów naturalnych, środowiska przyrodniczego oraz bezpieczeństwa i efektywności energetycznej. Można zatem przyjąć, że strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” w istocie służy do określania

17 *Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”*, M.P. 2014, poz. 469, s. 8.

18 *Ibidem*.

celów i zarazem kierunków działań finansowych Unii Europejskiej obejmującej lata 2014–2020. W samo wdrażanie tej strategii jest zaangażowanych wiele podmiotów na różnych poziomach: krajowym, regionalnym czy lokalnym¹⁹. Państwa członkowskie Unii Europejskiej importują ponad połowę wykorzystywanej energii, co powoduje, że na ich sytuację mają wpływ różne wydarzenia polityczne poza granicach UE. Mają one wpływ na dostawy gazu i ropy naftowej.

W 2006 i 2009 roku w zimę dostawy gazu zostały tymczasowo zakłócone, dlatego podjęto działania, których celem była ochrona bezpieczeństwa energetycznego. Jednakże napięta sytuacja w tym czasie na Ukrainie, przez której terytorium przebiegają gazociągi doprowadzające rosyjski gaz, pokazuje, że potrzebne są inne i bardziej zdecydowane działania. W celu zwiększenia bezpieczeństwa w dłuższym czasie Unia Europejska proponuje:

- dywersyfikację dostawców gazu, w 2024 roku ponad 90% gazu importowanego przez Unię Europejską pochodziło głównie z: Algierii, Libii Norwegii i w coraz mniejszym stopniu z Rosji;
- oszczędzanie energii i ulepszenie infrastruktury tak, żeby energia była w Europie wykorzystywana bardziej efektywnie ekonomicznie;
- wykorzystanie własnych zasobów energetycznych Unii Europejskiej, od 1995 do 2012 roku produkcja energii w Europie spadła blisko o 20%, sytuacja może się jednak poprawić poprzez zrównoważoną produkcję paliw kopalnych oraz zwiększenie dostaw ze źródeł odnawialnych;
- zakończenie procesu kształtowania wewnętrznego rynku energii, żeby ułatwić przepływ energii w Europie. Przykładowo, sześć krajów wspólnoty jest w pełni uzależnionych od rosyjskiego gazu, a możliwość przekierowania energii do krajów znajdujących się w potrzebie może zmniejszyć takową zależność²⁰.

Analizując pojęcie i znaczenie bezpieczeństwa energetycznego, należy przyjąć, że oprócz konkurencyjności i ochrony środowiska jest jedynym z trzech zasadniczych kierunków polityki energetycznej UE. Z powstaniem Wspólnoty Europejskiej w latach 50. XX wieku wiązało się wiele zmian natury

¹⁹ Ibidem, s. 8–9.

²⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports/pl [dostęp: 15.06.2025].

politycznej i gospodarczych. Jeżeli chodzi o energetykę, to znaczącą rolę odegrało powstanie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, której celem było wspieranie i rozwój przemysłu atomowego, a także włączenie do rywalizacji amerykańsko-radzieckiej w dziedzinie energetyki.

Kolejne działania podejmowane w latach 70. XX wieku były pewnego rodzaju reakcją na kryzysy naftowe. 1 lipca 1987 roku wszedł w życie Jednolity Akt Europejski (JAE), który na nowo zdefiniował cel integracyjny. W założeniu do 1992 roku miał powstać rynek wewnętrzny, który byłby podstawą do utworzenia wewnętrznego rynku energetycznego²¹. Pewne próby opracowania wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego zostały ujęte w traktacie z Maastricht, w którym w art. 122 znalazła się klauzula solidarności energetycznej. Zakładała ona, że Rada na wniosek KE może w duchu solidarności decydować o środkach stosowanych do sytuacji gospodarczej, szczególnie w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty z obszaru energii. W sytuacji, kiedy państwo członkowskie ma pewnego rodzaju trudności z racji zdarzeń nadzwyczajnych, w tym klęsk żywiołowych, Rada Europejska na wniosek Komisji może przyznać temu państwu pomoc finansową²².

Przyjęto również, że TUE zapoczątkuje jednolity rynek energii w ramach jednolitego rynku wewnętrznego zakładającego swobodę przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu działalność ta ma być realizowana poprzez:

- wyeliminowanie ograniczeń ilościowych w celu zagwarantowania swobodnej wymiany energii, eliminację nierównego traktowania eksporterów w Unii Europejskiej w zakresie zaopatrzenia oraz zbytu;
- zasadę swobody oraz swobodnego przepływu usług, odnoszącą się do spółek energetycznych oraz świadczących usługi w krajach Unii Europejskiej;
- przepisy konkurencji gwarantujące jednakowe traktowanie konkurencji;
- ujednolicenie prawa, które ma gwarantować zarówno swobodny przepływ towarów i usług, jak i eliminować zakłócenia konkurencyjności;

21 T. Skoczny, *Energetyka*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, t. 2, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. 70.

22 Ibidem.

– normalizację stanowiącą strategiczne narzędzie określające integrację przemysłową oraz gospodarczą, która w obszarze energii obejmuje wytwarzanie oraz przesył energii elektrycznej, sektor ropy naftowej, zaopatrzenie w gaz, a także odnawialne źródła energii²³.

Obecny etap polityki energetycznej jest ściśle związany z postanowieniami szczytu w Lizbonie (mimo że w pierwotnych dokumentach strategii lizbońskiej nie uwzględniono energetyki), a także szczytów w Sztokholmie, Barcelonie i Brukseli, kiedy to zdecydowano o otwarciu się krajowych rynków na konkurencję oraz zwiększenie międzynarodowego, wewnętrznego handlu energią²⁴. 8 marca 2006 roku Komisja Europejska przyjęła dokument „Zielona Księga. Europejska Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencji i bezpieczeństwa energii”²⁵. Rozpoczęto przewyższanie partykularnych narodowych interesów wspólnym celem całej Unii Europejskiej. W zielonej księdze przyjęto następujące cele:

- trwałość – rozwój konkurencyjnych źródeł energii odnawialnej;
- konkurencyjność – gwarancja, że otwarcie rynku energii będzie korzystane dla konsumentów i gospodarki;
- bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię²⁶.

Komisja Europejska chciała to osiągnąć poprzez

- stworzenie wewnętrznego rynku energii i gazu;
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i solidarność między państwami członkowskimi;

23 I. Kraś, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Częstochowa 2011, s. 40–41.

24 A. Pach-Gurgul, *Jednolity Rynek Energii elektrycznej i bezpieczeństwo energetyczne Europy*, [w:] *Gospodarka światowa w warunkach globalizacji i regionalizacji rynków*, red. E. Miklaszewski, E. Molendowski, Warszawa 2009, s. 323.

25 *Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Bruksela 2006.

26 Od przywozu energii poprzez integrację następujących działań: zmniejszenie popytu, zróżnicowanie form energii w Unii Europejskiej poprzez rozszerzenie racjonalności konkurencyjnej energii własnej oraz odnawialnej, rozróżnienie źródeł oraz sposobów dostaw energii przywożonej; wykreowanie ram zachęcających do inwestycji w warunkach rosnącego popytu na energię; korzystniejsze przygotowanie Unii Europejskiej do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych; polepszenie warunków przedsiębiorstwom w Unii Europejskiej starającym się o dostęp do zasobów globalnych; zagwarantowanie wszystkim obywatelom oraz podmiotom dostępu do energii.

- rozpoczęcie prawdziwej dyskusji o zasięgu wspólnotowym nad źródłami energii;
- stawienie czoła wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi w sposób zgodny z celami strategii lizbońskiej;
- opracowanie strategicznego planu technologii energetycznych w najlepszy sposób wykorzystującego zasoby Europy;
- stworzenie wspólnej zewnętrznej polityki energetycznej przewidującej m.in. nowe strategiczne partnerstwo z Rosją oraz stworzenie paneuropejskiego traktatu wspólnoty energetycznej²⁷.

Można zatem przyjąć, że bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z trzech zasadniczych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej. Działania zmierzające do zapewnienia dostaw surowców energetycznych uwzględniają również dwa wyżej wymienione zadania. W traktacie lizbońskim podpisanym 13 grudnia 2007 roku jest rozdział poświęcony energii – „Tytuł XX. Energetyka” (art. 176). Natomiast w momencie jego wejścia w życie Unia Europejska uzyskała formalne uprawnienia do prowadzenia polityki energetycznej na szczeblu wspólnotowym, która to polityka ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego przez stworzenie wspólnego rynku energii z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju oraz z uwzględnieniem polityki krajowej. Wprowadzenie odwołania do solidarności pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego zostało wprowadzone z inicjatywy Polski i Litwy.

Reasumując, bezpieczeństwo energetyczne jest w swojej istocie obszarem badań wchodzących w zakres bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednocześnie należy do ekonomicznych aspektów funkcjonowania państwa.

Bibliografia

- Borkowski J., Dyrda M., Kanarski L., Rokicki B., *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz J., Zaleski B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa–Toruń 2000.

27 M.J. Tomaszuk, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej – trwałość, konkurencyjność i bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 2, s. 114.

- Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Warszawa 2010.
- Kaniewski J., *Bezpieczeństwo dostaw paliwa dla elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2008, nr 2(51).
- Kraś I., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Częstochowa 2011.
- Krupski R., Sus-Januchowska A., *Integracja systemów zarządzania jakością, ochroną środowiska oraz bezpieczeństwo i higiena pracy*, [w:] *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, red. nauk. B. Nogalski, J. Tomaszewski, Gdynia 2005.
- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
- Pach-Gurgul A., *Jednolity Rynek Energii elektrycznej i bezpieczeństwo energetyczne Europy*, [w:] *Gospodarka światowa w warunkach globalizacji i regionalizacji rynków*, red. E. Miklaszewski, E. Molendowski, Warszawa 2009.
- Skoczny T., *Energetyka*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, t. 2, red. J. Barcz, Warszawa 2005.
- The World Nuclear Industry. Status Report 2017*, Mycle Schneider Consulting Project, Paryż 2017.
- Tomaszyk M.J., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej – trwałość, konkurencyjność i bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 2.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2001.

Abstract

The aim of the article is to highlight the crucial role that the energy sector plays in shaping the energy security of individual states and the European Union as a whole. The author analyses the significance of energy both as an industrial sector and a scientific discipline, presenting its impact on the economy, society, and politics. Particular attention is devoted to electricity generation, nuclear energy, and energy policy mechanisms at both national and EU levels. The article also discusses historical determinants and contemporary challenges related to ensuring energy security, including the need to diversify energy sources, develop renewable energy, and enhance international cooperation. The analysis is set within the broader context of research on international and economic security.

Key words:

energy security, energy policy, electricity generation, European Union

Elżbieta Hodyr

War Studies University

ORCID: 0000-0001-5045-093X

ehodyr@gmail.com

Military Operations in Cyberspace Before 2022: Strategic Assumptions and Doctrinal Approaches

Abstract

Cyberspace has become a key operational domain for modern armed forces, alongside land, sea, air, and space. This article examines how the United States and the Russian Federation conduct military operations in cyberspace, focusing on their official doctrines, organisational structures, and practical capabilities. The analysis highlights fundamental differences in how both countries define cyberspace and use it for offensive, defensive, and strategic purposes. Particular attention is paid to the role of electronic warfare and the integration of cyber capabilities into broader military planning. The article also considers the implications of these differences for NATO and the European Union, especially in the context of growing tensions and the evolving nature of hybrid threats.

Key words:

cyberspace, military operations, electronic warfare, strategy

Introduction

To provide a clearer context for the topic under discussion, this section begins with a description of cyberspace. In 2016, during the NATO summit in Warsaw, member states decided to recognise cyberspace as the fifth domain of the battlefield, alongside land, air, sea, and space. According to the American document „Cyberspace Operations”, cyberspace consists of

three interconnected layers. The physical layer includes tangible network components such as hardware and infrastructure – cables, routers, servers, and computers. The logical layer comprises the connections between network devices, including applications, data, and protocols that facilitate data exchange within the physical layer. The social layer refers to the individuals and groups engaged in cyber activities¹.

In 2011, the Office of the Prime Minister of the United Kingdom defined cyberspace in the document „The United Kingdom Cybersecurity Strategy – Protecting and Promoting the United Kingdom in a Digital World” as an interactive domain composed of digital networks used to store, modify, and transmit information. While the Internet is a part of cyberspace, it also encompasses other information systems that support business operations, infrastructure, and the delivery of services². Also in 2011, the French Network and Information Security Agency (ANSSI) defined cyberspace as a communication space formed by the global interconnection of devices used for the automatic processing of digital data³. The authorities of the Federal Republic of Germany, in the document „Germany’s Cyber Security Strategy”, defined cyberspace as a virtual space comprising all information systems connected at the data level on a global scale. The foundation of cyberspace is the Internet, viewed as a universal and publicly accessible network for communication and data transport, which can be expanded by an unlimited number of additional data networks. In contrast, information systems operating in isolated virtual environments are not considered part of cyberspace⁴. NATO also defines cyberspace in the document „Cybersecurity: A Generic Reference Curriculum”, where it is described as the electronic world created by interconnected information technology networks and the information contained within them⁵. Cyberspace is also understood as

1 G. Pilarski, *Cyberprzestrzeń – relacje w wojnie hybrydowej*, Warszawa 2020, p. 22.

2 J. Wasilewski, *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, no. 5, p. 229.

3 Ibidem, p. 230.

4 *Cyber Security Strategy for Germany 2021*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/it-digital-policy/cyber-security-strategy-for-germany2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4&utm [access: 31.05.2025].

5 *Cybersecurity: A Generic Reference Curriculum*, eds. S.S. Costigan, M.A. Hennessy, Kingston 2016, p. 7.

a space for processing and exchanging information, created by ICT systems and sets of cooperating IT devices and software that enable the processing, storage, transmission, and reception of data through telecommunications networks. This includes appropriate end-user devices designed for direct or indirect connection to the network, along with the connections between them and their interactions with users⁶. The 2015 Cybersecurity Doctrine of the Republic of Poland describes cyberspace as a battlefield characterised by features that are particularly attractive from the perspective of conducting military operations. It enables the rapid exertion of influence on an adversary located at a significant distance, without exposing soldiers to direct physical risk⁷.

With the advent of the 21st century, an increasing number of national armed forces have recognised the possibility of conducting warfare in the virtual domain, which is now regarded as a sixth operational space – alongside land, air, sea, outer space, and the electromagnetic spectrum⁸. It is often noted that any future large-scale global conflict – commonly referred to as World War III – is likely to begin in cyberspace⁹.

What types of cyber threats must military operations address today? Among them, particular attention is given to threats targeting a state's critical infrastructure, which is managed through information systems. Deliberate attacks on communication systems that ensure the effective functioning of national security management, defence, and protection subsystems – as well as support systems related to the economy and society – may pose serious risks to national stability. Another vulnerable target in cyberspace includes ICT service providers and operators. Disruptions to their operations, particularly interruptions in service continuity, can hinder the functioning of both public institutions and private sector entities, affecting citizens directly.

Cyberspace operations have become an integral component of contemporary political and military crises and conflicts, often manifesting in

6 R. Janczewski, *Cyberprzestrzeń – część teatru działań hybrydowych*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2019, no. 2, p. 34.

7 See more: *Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

8 M. Wrzosek, *Operacje w cyberprzestrzeni. Założenia teoretyczne i praktyka*, „Kwartalnik Bellona” 2016, no. 4, p. 44.

9 Ibidem, p. 43.

hybrid forms. Such actions have been observed in Ukraine, Libya, and areas controlled by the so-called Islamic State. A distinct category of external cyber threats is cyber espionage, which involves the use of specialised tools to gain access to sensitive data essential for the functioning of state structures. These activities are carried out by foreign intelligence services as well as non-state actors, including terrorist, criminal, and ecological organisations¹⁰. This paper aims to examine the evolution, role, and strategic significance of military operations in cyberspace, using selected national examples.

Information Superiority in Cyberspace

Universal digitization and automatic transmission of information in command and control systems of means of destruction make cyberspace the main information channel, and the Internet is a global area of information resources for commands and staffs conducting military operations.

According to many experts, a defining feature of modern armed forces is not only the possession of automated command systems, but also the ability of soldiers to locate, process, and transmit information through digital networks to subordinate units and command structures. These systems and networks are operated by personnel using electronic devices and platforms, which today form a fundamental operational domain for contemporary militaries. Information resources are transmitted as „signals” within the digital environment, making them a key target for potential adversaries¹¹.

Cyberspace has long been an area of interest for military specialists dealing with new technologies. The possibilities of the Internet were quickly noticed by the military and used as a new dimension of military operations. The activities of „knowledge warriors” or „cyber warriors” – as soldiers and military employees are colloquially referred to who acquire information, process it and distribute it – are becoming a common phenomenon in the army. Analytical teams using open sources of information are being created, methods and techniques for segregating information, searching for it and processing it are being developed. Reconnaissance and intelligence specialists

¹⁰ Ibidem, p. 50–51.

¹¹ Ibidem, p. 53.

are increasingly using the Internet for the purpose of infiltrating the armies of other countries, and even deliberately disrupting the operation of electronic devices and systems in the armed forces of a potential enemy¹².

The conclusion that emerges from these considerations is that military experts remain divided on the interdependence between operations conducted in cyberspace and those within the electromagnetic spectrum. As a result, scientific discourse presents arguments both in favour of and against merging these two domains. Nonetheless, a widely accepted perspective recognises cyberspace and the electromagnetic spectrum as two distinct yet equally important operational environments. What remains indisputable is the close correlation between contemporary military activities conducted in both spheres¹³.

This section explains the concept of electronic warfare. The armed forces extensively utilise the electromagnetic spectrum for purposes such as communication, weapon control, intelligence, surveillance, navigation, and force protection. Electronic warfare plays a vital role in all military operations, with all service components incorporating and integrating it into operational structures to support mission objectives. It is closely coordinated and synchronised with kinetic firepower to disrupt enemy operations and prolong their decision-making process. Electronic warfare contributes to the protection of forces by defending friendly electromagnetic communication and non-communication systems. It also enhances situational awareness, target development and acquisition, battle damage assessment, and overall protection by enabling the identification, location, and exploitation of enemy emitters. Moreover, it supports counter-command and control measures by disrupting, degrading, and neutralising enemy communication tools such as radios, radar systems, and navigation technologies¹⁴.

Three main areas define electronic warfare: electronic support, electronic attack, and electronic protection. Electronic countermeasures within this domain may be offensive or defensive in nature. Offensive actions are typically initiated by friendly forces and include jamming enemy radar and command

12 See more *Pracowite trolle Putina... na cyberwojnie*, <https://www.angora.com.pl/spis.php?w=16&y=2015&utm> [access: 31.05.2025].

13 M. Wrzosek, op. cit., p. 52.

14 Z. Haig, *Electronic Warfare in Cyberspace*, „Security and Defence Quarterly” 2015, no. 2, p. 23–32.

systems, deploying anti-radiation missiles to suppress enemy air defence, applying deception techniques to mislead enemy intelligence, surveillance, and reconnaissance systems, and using directed energy weapons to disable enemy equipment or capabilities. Defensive countermeasures aim to protect personnel, infrastructure, and operational capabilities, and include methods such as the use of expendables like chaff, flares, and active decoys; radar jammers; towed decoys; infrared countermeasure systems; and jammers that counter radio-controlled improvised explosive devices¹⁵.

The essential purpose of cyber electromagnetic activities is to ensure the integration and synchronisation of cyberspace operations, electronic warfare, and spectrum management operations. Such coordination is intended to produce complementary and reinforcing effects across these domains. In contrast, uncoordinated activities can result in operational conflicts and mutual interference between different components or with other spectrum users. Cyber electromagnetic activities, therefore, encompass cyberspace operations, electronic warfare, and spectrum management functions. In view of the technical and organisational interdependencies between electronic warfare and signals intelligence, cyber electromagnetic operations additionally include signals intelligence as a core element¹⁶.

During the Combat Engineer and Logistics 2025 conference, organised by Defense Leaders, in response to my question regarding the protection of the Eastern Flank, the answer emphasized the combined importance of cybersecurity and electronic warfare. As a result, computer viruses and logic bombs designed to disable enemy systems have become part of the arsenal used not only in military information warfare. Efforts have also been undertaken to develop the use of high-intensity electromagnetic pulses capable of destroying the structures of integrated circuits and permanently damaging computers and other electronic equipment. In addition, research programs have been initiated in laboratories aimed at producing bacterial strains that feed on materials used in the manufacture of electronic circuits¹⁷.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

17 P. Sienkiewicz, *Wojna informatyczna*, Computerworld, 31.03.1997, http://www.computerworld.pl/news/291172_2/WOJNA.INFORMATYCZNA.html [access: 26.10.2016].

As previously noted, information warfare is often defined as the totality of offensive and defensive actions necessary to achieve an information advantage over an adversary and to accomplish the intended military and political objectives. The core of such military operations lies in destroying or degrading the value of the opponent's information resources and the systems they use, while simultaneously ensuring the security of one's own information assets and the systems that support them. According to Miron Lakomy, military operations in cyberspace were initiated as early as the mid-1990s¹⁸. When discussing military operations in cyberspace, it is important to note the establishment of the National Cryptology Center (NCK), an institution responsible for cybersecurity. The Center was created by Order No. 10/MON of 29 April 2013, which established and granted a statute to this state budget unit. Its primary objective was to enhance the security of information processed within the cyberspace of the Ministry of National Defense¹⁹.

Another significant step was Decision no. 17/MON of 5 February 2019 concerning the appointment of the Plenipotentiary of the Minister of National Defense for the establishment of cyberspace defence forces. The plenipotentiary's primary task was to analyse the formal and legal regulations as well as the organisational framework of the Ministry of National Defense in the field of cyberspace security as an operational domain, with consideration for the responsibilities of the Minister of National Defense as defined by law. Additional duties included coordinating actions aimed at establishing the Cyberspace Defence Forces Inspectorate based on the Cyber Operations Centre, coordinating projects related to the creation of cyberspace defence forces, and supervising the proper execution of tasks essential to achieving operational readiness by these forces²⁰. The system of ongoing cyberspace security management, developed within the newly formed structure of the cyberspace defence forces, enables the reporting of information on threats and

18 See more M. Lakomy, *Cyber Threats at the beginning of the 21st Century*, „Przegląd Zachodni” 2013, no. 2.

19 J. Świątkowska, I. Albrycht, D. Skokowski, *National Cyber Security Organisation: Poland*, Tallinn 2017, p. 7.

20 Decyzja Nr 17/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw utworzenia wojsk obrony cyberprzestrzeni, Dz. Urz. MON 2019, poz. 23.

vulnerabilities, continuous response, as well as the analysis and correlation of activities.

The Polish Armed Forces are a fundamental element of the state's defense system, which must also be focused on effective actions in cyberspace, just as effective actions are in the air, on land and at sea²¹. The tasks of the armed forces in cyberspace encompass the development of operational capabilities, the decryption of foreign military communications, and the protection of their own IT systems and digital resources. They also include combating the sources of cyber threats through active defense and offensive operations, as well as restoring the efficiency and functionality of cyberspace assets. Military deterrence, the defense of networks and information systems, and the planning of the use of civilian sector resources for cooperation with NATO and the EU are equally important responsibilities. In the context of cyber warfare and cyber conflict, the armed forces are expected to conduct military operations specifically tailored to the virtual domain. Additionally, in the area of cyberspace, the Military Counterintelligence Service (SKW) and the Military Intelligence Service (SWW) are tasked with combating cybercrime, cyberterrorism, and cyberespionage. Their duties also include conducting cyber intelligence activities and maintaining close cooperation with NATO and the European Union.

Combat operations in cyberspace are characterised by a high degree of secrecy, which enables a wide range of activities supported by advanced technologies and specialised knowledge. As a result, even states or entities with limited military potential can effectively conduct operations and achieve both political and military objectives²². Cryptography has emerged as a new and essential technology in military operations conducted in cyberspace. It serves as a critical and effective component of the protective shield safeguarding strategic assets against cyberattacks. This protection encompasses physical

21 *Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, <https://cyberpolicy.nask.pl/rb-dokumenty-krajowe-2-krajowe-ramy-polityki-cyberbezpieczenia-rzeczypospolitej-polskiej-na-lata-2017-2022/> [access: 1.06.2025].

22 J. Rivera, *Achieving Cyberdeterrence and the Ability of Small States to Hold Large States at Risk*, [in:] *7th International Conference on Cyber Conflict: Architectures in Cyberspace*, eds. M. Maybaum, A.-M. Osula, L. Lindström, Tallinn 2015, p. 8–17.

infrastructure, digital resources, and tools that enable the secure exchange and storage of information.

Military Operations in Cyberspace: The U.S. Armed Forces Perspective

Military operations conducted by the United States Army can be illustrated using the Air Force as an example. The Department of Defense (DoD) defines cyberspace as a global domain within the information environment (IE), consisting of interdependent networks of information technology infrastructures and the data contained within them. This includes the internet, telecommunications networks, computer systems, and embedded processors and controllers²³.

According to Joint Publication (JP) 3-12 „Joint Cyberspace Operations”, cyberspace operations refer to the employment of cyberspace capabilities with the primary objective of achieving effects in or through cyberspace. These operations encompass military, intelligence, and routine business activities conducted by the DoD in cyberspace. Military cyberspace operations involve the use of cyberspace capabilities to generate effects that support missions across both physical and virtual domains²⁴.

Cyberspace operations are categorised into three main types. Offensive Cyberspace Operations are designed to project power through the application of force in and via cyberspace. These are authorised similarly to operations in traditional physical domains. Defensive Cyberspace Operations aim to protect DoD and allied cyberspace and consist of both passive and active defence measures conducted within and outside the Department of Defense Information Network (DODIN). DODIN Operations involve designing, building, configuring, securing, operating, maintaining, and sustaining DoD communications systems and networks throughout the entire DODIN infrastructure²⁵.

23 *Joint Publication 3-12, Cyberspace Operations*, 8 June 2018, p. I-1, https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3_12.pdf [access: 1.06.2025].

24 *Ibidem*, p. I-2.

25 *Ibidem*, p. II-3.

In 2012, the DoD initiated the development of the Cyber Mission Force (CMF) to carry out its core cyber missions. The CMF comprises 133 specialised teams. Cyber National Mission Teams are tasked with national defence responsibilities, including monitoring adversary activities, blocking cyberattacks, and manoeuvring in cyberspace to counter hostile actions. Cyber Combat Mission Teams conduct military cyber operations in support of combatant commands. Cyber Protection Teams defend DoD information networks, safeguard critical missions, and prepare cyber forces for engagement. Cyber Support Teams provide analytical and planning support to both National Mission and Combat Mission Teams²⁶.

Other key institutions within the DoD and the Intelligence Community play supporting or collaborative roles in cyberspace operations. The National Security Agency (NSA), co-located with United States Cyber Command (USCYBERCOM) at Fort Meade, Maryland, plays a central role, especially given the dual-hatted position of the NSA Director, who also leads USCYBERCOM. The NSA's primary responsibilities include providing information assurance for national security systems and conducting signals intelligence (SIGINT)²⁷. The Defense Information Systems Agency (DISA) ensures command-and-control capabilities and provides a globally accessible enterprise information infrastructure in direct support of joint warfighting operations. The Director of DISA is responsible for addressing critical DODIN infrastructure issues and also serves as the commander of the Joint Force Headquarters-DODIN (JFHQ-DODIN), which oversees the daily operations and active defence of DoD networks²⁸. The Assistant Secretary of Defense for Cyber Policy (ASD-CP), a position established under Title 10 U.S.C. § 138, operates within the Office of the Secretary of Defense. This office is responsible for overseeing DoD cyber policy and supervising the budgetary review of cyber-related activities. The ASD-CP also serves as the Principal Cyber Advisor²⁹.

26 Ibidem, p. II-7.

27 Ibidem, p. II-8.

28 Ibidem, p. II-9.

29 Ibidem, p. II-10.

Conclusions

Cyberspace has become a fully recognized domain of military operations – just as important as land, sea, air, or outer space. As noted in the introduction, the ability to operate effectively in this environment is now a key element of military strategy. From the perspective of 2025, it is clear how much has changed in this field over the past decade. This article presented the U.S. military approach to cyberspace operations, with particular focus on the Air Force and the Cyber Mission Force. It also highlighted how differently Russia views and uses cyberspace – not only as a battlefield, but also as a tool for influence and disinformation.

Today, after more than ten years of dynamic development, we can reflect on these processes from a historical perspective. The establishment of specialized commands, the expansion of cyber defense structures, and growing international cooperation – including NATO and European Union initiatives – show that Western countries have taken this challenge seriously. EU funding has also played an important role in building cyber defense capabilities. If European forces are to be well prepared for future threats, they must not only develop their own technologies and structures, but also understand how their adversaries think and act. The fundamentally different approach to cyberspace demonstrated by Russia is not only an operational challenge – it is also a cognitive one.

Bibliography

- Cyber Security Strategy for Germany 2021*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/it-digital-policy/cyber-security-strategy-for-germany2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4&utm [access: 31.05.2025].
- Cybersecurity: A Generic Reference Curriculum*, eds. S.S. Costigan, M.A. Hennessy, Kingston 2016.
- Haig Z., *Electronic Warfare in Cyberspace*, „Security and Defence Quarterly” 2015, no. 2.
- Janczewski R., *Cyberprzestrzeń – część teatru działań hybrydowych*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2019, no. 2.
- Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, <https://cyberpolicy.nask.pl/rb-dokumenty-krajowe-2-krajowe-ramy-polityki-cyberbezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej-na-lata-2017-2022/> [access: 1.06.2025].

- Lakomy M., *Cyber Threats at the beginning of the 21st Century*, „Przegląd Zachodni” 2013, no. 2.
- Pilarski G., *Cyberprzestrzeń – relacje w wojnie hybrydowej*, Warszawa 2020.
- Pracowite trolle Putina... na cyberwojnie, <https://www.angora.com.pl/spis.php?w=16&y=2015&utm> [access: 31.05.2025].
- Rivera J., *Achieving Cyberdeterrence and the Ability of Small States to Hold Large States at Risk*, [in:] *7th International Conference on Cyber Conflict: Architectures in Cyberspace*, eds. M. Maybaum, A.-M. Osula, L. Lindström, Tallinn 2015.
- Sienkiewicz P., *Wojna informatyczna*, Computerworld, 31.03.1997, http://www.computerworld.pl/news/291172_2/WOJNA.INFORMATYCZNA.html [access: 26.10.2016].
- Świątkowska J., Albrycht I., Skokowski D., *National Cyber Security Organisation: Poland*, Tallinn 2017.
- Wasilewski J., *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, no. 5.
- Wrzosek M., *Operacje w cyberprzestrzeni. Założenia teoretyczne i praktyka*, „Kwartalnik Bellona” 2016, no. 4.

Operacje militarne w cyberprzestrzeni przed 2022 rokiem: założenia strategiczne i doktryny

Streszczenie

Cyberprzestrzeń stała się kluczową domeną operacyjną współczesnych sił zbrojnych, oprócz lądu, morza, powietrza i przestrzeni kosmicznej. Artykuł dotyczy sposobu prowadzenia operacji wojskowych w cyberprzestrzeni przez Stany Zjednoczone Ameryki oraz Federację Rosyjską. Autorka skoncentrowała się na obowiązujących doktrynach, strukturach organizacyjnych i realnych możliwościach operacyjnych. Wskazała zasadnicze różnice w definiowaniu cyberprzestrzeni oraz jej wykorzystywaniu do celów ofensywnych, defensywnych i strategicznych. Szczególną uwagę poświęciła roli walki radioelektronicznej oraz integracji zdolności cybernetycznych z planowaniem militarnym w szerszym ujęciu. W artykule uwzględniła również konsekwencje tych różnic dla NATO i Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście narastających napięć oraz ewoluującego charakteru zagrożeń hybrydowych.

Słowa kluczowe:

cyberprzestrzeń, operacje wojskowe, wojna elektroniczna, strategia