

Redakcja naukowa  
Sylwia Romańska  
Marcin Adamczyk

# DOKĄD ZMIERZASZ, EUROPO?

WYZWANIA  
UNII EUROPEJSKIEJ  
W CZASACH MULTIKRYZYSU

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*



# **Dokąd zmierzasz, Europo?**

**Wyzwania Unii Europejskiej w czasach multikryzysu**

Redakcja naukowa

**SYLWIA ROMAŃSKA**

**MARCIN ADAMCZYK**



Redakcja naukowa  
Sylwia Romańska  
Marcin Adamczyk

# DOKĄD ZMIERZASZ, EUROPO?

WYZWANIA  
UNII EUROPEJSKIEJ  
W CZASACH MULTIKRYZYSU

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*



**REDAKCJA NAUKOWA:** DR SYLWIA ROMAŃSKA, UWŕ  
DR MARCIN ADAMCZYK, UWŕ

**RECENZJA NAUKOWA:** DR JUSTYNA ARENDARSKA  
DR JAKUB WIESZCZAK

**PROJEKT OKŁADKI:** ZOFIA BRZOZOWIEC

**Publikacja została dofinansowana ze środków  
Prorektora ds. Studenckich Uniwersytetu Wrocławskiego  
oraz Stowarzyszenia Projekt Akademia**

Patronami honorowymi publikacji są Katedra Jeana Monneta "ReDemo"  
działająca na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego  
oraz Wrocławskie Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych "Sektor 3"

© copyright by authors & ArchaeGraph

**ISBN: 978-83-68410-64-8**

Wersja elektroniczna dostępna  
na stronie internetowej wydawcy:  
[www.archaeograph.pl](http://www.archaeograph.pl)

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

**WROCLAW - LODZ 2025**

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>WSTĘP</b>                                                                                                                                  | <b>7</b>   |
| <b>UNIA EUROPEJSKA I KLIMATYCZNE<br/>PRZYWÓDZTWO: MIT CZY RZECZYWISTOŚĆ?</b>                                                                  |            |
| LILIANA KUBIS                                                                                                                                 | <b>13</b>  |
| <b>WYZWANIA I ROLA UNII EUROPEJSKIEJ<br/>W KONTEKŚCIE MIGRACJI ŚRODOWISKOWEJ</b>                                                              |            |
| IZABELA SZYMAŃSKA                                                                                                                             | <b>37</b>  |
| <b>WSPÓŁCZESNY TERRORYZM<br/>„SAMOTNYCH WILKÓW” W EUROPIE:<br/>PRZYCZYNY, MECHANIZMY I KONSEKWENCJE</b>                                       |            |
| WERONIKA DANILEWICZ                                                                                                                           | <b>51</b>  |
| <b>TRANSGRANICZNA WSPÓŁPRACA ORGANÓW<br/>ŚCIGANIA W UNII EUROPEJSKIEJ –<br/>PRZYPADEK POLSKO-NIEMIECKI</b>                                    |            |
| ZOFIA BRZOSZOWIEC                                                                                                                             | <b>71</b>  |
| <b>UNIJNY KOMISARZ DS. OBRONY I PRZESTRZENI KOSMICZNEJ –<br/>GENEZA, ROLA I ZNACZENIE</b>                                                     |            |
| KRZYSZTOF SŁOCKI                                                                                                                              | <b>95</b>  |
| <b>KRYZYS MOTORYZACYJNY W EUROPIE</b>                                                                                                         |            |
| FILIP BIELAKOWSKI                                                                                                                             | <b>113</b> |
| <b>WSCHODNIE ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ:<br/>GEOPOLITYCZNA KALKULACJA PONAD EKONOMICZNĄ<br/>KONIECZNOŚĆ? PRZYPADEK UKRAINY I MOŁDAWII</b> |            |
| JAKUB KOWALCZYK                                                                                                                               | <b>133</b> |



## WSTĘP

Projekt Zjednoczonej Europy narodził się z wizji trwałego systemu współpracy państw europejskich połączonych wspólnymi wartościami i zgodnymi celami strategicznymi. Zacieśnianie więzi w ramach koncepcji integracji europejskiej, w tym poprzez mechanizmy wspólnego rynku, ponadnarodowe instytucje oraz rozwijające się ramy polityk sektorowych, miało sprzyjać stabilizacji, a także zapewnić dobrobyt i wzmacniać głos Europy na świecie. Współczesna Unia Europejska stanowi najbardziej zaawansowaną formę urzeczywistnienia się tej idei, jednak jej funkcjonowanie przebiega w warunkach narastającego multikryzysu. To złożone zjawisko, wykraczające poza pojedyncze wstrząsy ekonomiczne czy polityczne, charakteryzuje się jednoczesnym występowaniem i wzajemnym przenikaniem się wyzwań o zasięgu globalnym i regionalnym, obejmujących presję migracyjną, napięcia geopolityczne, destabilizację bezpieczeństwa energetycznego, wzrost populizmu oraz erozję zaufania społecznego do instytucji unijnych. Konsekwencje pandemii COVID-19, pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę, eskalacja rywalizacji między mocarstwami, a także przyspieszenie katastrofalnych skutków zmian klimatu, uderzyły w fundamenty funkcjonowania Wspólnoty. Wielokryzys nie tylko testuje odporność i spójność struktur europejskich, lecz także ujawnia napięcia między logiką integracji a rosnącymi oczekiwaniami państw członkowskich w zakresie suwerenności. W związku z tym projekt Zjednoczonej Europy znajduje się obecnie w fazie intensywnych przeobrażeń. Unia Europejska musi równocześnie wzmacniać swoje fundamenty instytucjonalne, adaptować mechanizmy zarządzania kryzysowego oraz poszukiwać nowych form legitymizacji politycznej. W rezultacie, zmuszona jest do redefinicji swojej roli na arenie międzynarodowej – od podmiotu głównie gospodarczego i normatywnego do aktora zdolnego do skutecznej obrony własnych interesów strategicznych, bezpieczeństwa i wartości. Nasz tom, zatytułowany wymownym pytaniem

„Dokąd zmierzasz, Europo? Wyzwania Unii Europejskiej w czasach multikryzysu”, jest próbą syntezy i krytycznej analizy tych kluczowych wyzwań. Jesteśmy przekonani, że tylko wielopłaszczyznowe ujęcie problematyki, uwzględniające zarówno czynniki wewnętrzne (instytucjonalne, społeczne), jak i zewnętrzne (geopolityczne, globalne), pozwala na pełne zrozumienie złożoności obecnej sytuacji. Publikacja ta jest świadectwem zaangażowania młodych badaczy w diagnozę stanu Unii Europejskiej, oferując świeże spojrzenie na najbardziej palące kwestie współczesnej polityki międzynarodowej i europejskiej. W siedmiu rozdziałach, uporządkowanych wedle kryterium problemowego, przedstawiamy szczegółowe analizy: od przywództwa klimatycznego, przez kwestie migracji i terroryzmu, po bezpieczeństwo w wymiarze transgranicznym, kosmicznym, oraz ekonomiczną transformację kluczowego sektora motoryzacyjnego, a także wyzwania związane z wschodnim rozszerzeniem. Oddajemy w ręce czytelników monografię, która stanowi głos w żywym i niezwykle istotnym dyskursie na temat miejsca oraz przyszłości Unii Europejskiej we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Dynamika zmian zachodzących na arenie globalnej generuje konieczność ciągłej adaptacji, a niniejsza publikacja, wychodzi naprzeciw potrzebie zrozumienia tych złożonych procesów.

Rozdział pierwszy, autorstwa mgr Liliany Kubis, skupia się na krytycznej analizie zdolności Unii Europejskiej do utrzymania pozycji globalnego lidera w polityce klimatycznej. Autorka podejmuje problematykę przywództwa w kontekście synergii między ambitnymi ramami prawno-instytucjonalnymi UE, takimi jak Europejski Zielony Ład i Pakiet Fit for 55 a polityką jej kluczowych państw członkowskich. Jako studium przypadku posłużyła Republika Federalna Niemiec w okresie rządów *die Ampelkoalition* (2021-2024), której wewnętrzna tożsamość i polityka transformacji energetycznej (*Energiewende*) są nieodzownym czynnikiem umożliwiającym UE skuteczne odgrywanie roli globalnego lidera. Analiza jest prowadzona z perspektywy teorii konstruktywistycznej w stosunkach międzynarodowych. Autorka ocenia wpływ czynników zewnętrznych, w tym wojny Rosji z Ukrainą (plan REPowerEU) oraz globalnej konkurencji ze strony Stanów Zjednoczonych i Chińskiej Republiki Ludowej. Stawia ona jednocześnie tezę, że co prawda unijne przywództwo klimatyczne jest faktem, niemniej pełna realizacja celów wymaga przełożenia ideologii na pragmatyczne interesy geopolityczne i gospodarcze.

Drugi rozdział, przygotowany przez Izabelę Szymańską, poświęcony jest wyzwaniom związanym z migracją środowiskową oraz roli Unii Europejskiej w reagowaniu na kryzysy wywołane zmianami klimatu. Autorka trafnie wskazuje,

że globalne ocieplenie jest zjawiskiem, które zmusza miliony osób do zmiany miejsca zamieszkania, lecz mobilność ludzi w reakcji na te skutki nadal pozostaje nieuregulowana prawnie. W rozdziale przedstawiono robocze definicje i typologię migranta środowiskowego, w tym ujęcie Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), oraz odniesiono się do czynników wywołujących migracje (powolne procesy i nagłe zdarzenia). Autorka analizuje skalę i koszty ekonomiczne tego zjawiska w Europie, posługując się danymi Centrum Monitorowania Przesiedleń Wewnętrznych oraz Europejskiej Agencji Środowiskowej. Wśród działań UE mających zapobiegać migracjom wymieniono m.in. Europejski Zielony Ład (jako działanie długoterminowe) oraz Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (jako działanie krótkoterminowe, reagujące na katastrofy). Podkreślono, że Unia, nie mogąc uregulować statusu prawnego migrantów środowiskowych, skupia się na działaniu przyczynowym – łagodzeniu skutków zmian klimatu, a także wspieraniu projektów badawczych i adaptacyjnych w Afryce. Rozdział kończy się wezwaniem, aby UE objęła rolę globalnego lidera w uregulowaniu statusu prawnego migrantów środowiskowych, w obliczu prognoz Banku Światowego przewidujących 200 milionów migrantów klimatycznych do 2050 roku.

Trzeci rozdział, opracowany przez Weronikę Danilewicz, dotyczy wzrostu aktywności tzw. terroryzmu „samotnych wilków” (*lone wolf terrorism*) w Europie. W rozdziale przeanalizowano przyczyny i mechanizmy stojące za tym zjawiskiem, wskazując na czynniki wewnętrzne (polaryzacja, wyobcowanie, radykalizacja młodych osób przez Internet) oraz zewnętrzne (niestabilność geopolityczna, konflikty). Zwrócono uwagę na rolę mediów społecznościowych jako dogodnego środowiska do pozyskiwania instrukcji, rekrutacji i propagowania ekstremistycznych treści, co sprzyja skróceniu czasu radykalizacji. W rozdziale przytoczono również dane potwierdzające rosnący udział samotnych wilków w śmiertelnych atakach na Zachodzie. Omówiono także konsekwencje tego typu terroryzmu, w tym wzmocnienie poczucia lęku w społeczeństwie oraz ryzyko pojawienia się naśladowców.

Rozdział czwarty, autorstwa Zofii Brzozowiec, poświęcony jest transgranicznej współpracy organów ścigania w Unii Europejskiej, której modelowym przykładem jest granica polsko-niemiecka. Autorka osadza problematykę w kontekście strefy Schengen, gdzie zniesienie kontroli granicznych wymagało wprowadzenia środków kompensacyjnych w postaci zintegrowanych działań służb. Granica polsko-niemiecka została scharakteryzowana jako strategiczny obszar o wysokim poziomie zagrożeń w zakresie przestępczości transgranicznej, w tym nielegalnej migracji (zwłaszcza ze szlaku wschodniego) i przemytu (papierosy,

pojazdy, narkotyki). Autorka szczegółowo analizuje instytucjonalno-prawne podstawy współpracy, a także omawia praktyczne formy współdziałania, w tym wspólne patrole i wymianę informacji. Mimo zdiagnozowanej efektywności i wysokiego stopnia instytucjonalizacji, Autorka wskazuje również na wyzwania, takie jak niski poziom zaufania społecznego wobec wspólnych patroli i konieczność doskonalenia kompetencji językowych funkcjonariuszy. Rozdział ten, oparty na analizie ram prawnych i danych operacyjnych Straży Granicznej, stanowi wartościowy materiał o charakterze praktycznym.

Rozdział piąty, autorstwa Krzysztofa Słockiego, dotyczy genezy, roli i znaczenia nowo powołanego w 2024 roku stanowiska Komisarza Unii Europejskiej ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej. Autor wskazuje, że utworzenie tej funkcji było bezpośrednią odpowiedzią na narastające wyzwania geopolityczne, w tym agresję Rosji na Ukrainę, presję ze strony Stanów Zjednoczonych oraz rosnącą globalną konkurencję, zwłaszcza w sektorze kosmicznym. Zdaniem autora przełomowym momentem było utworzenie Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS) w 2019 r., która stała się fundamentem umocowania instytucjonalnego nowego komisarza. Autor szczegółowo omawia kompetencje powołanego na to stanowisko Andriusa Kubiliusa, skupiające się na koordynacji inwestycji obronnych, wspólnych zamówieniach oraz budowaniu strategicznej autonomii UE. Kluczowym elementem analizy jest trafne rozróżnienie kompetencji komisarza od roli Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wskazując na ograniczenia wynikające z obecnych ram traktatowych i koncentrację jego działań na aspektach przemysłowych, technologicznych i regulacyjnych.

Szósty rozdział, autorstwa Filipa Bielakowskiego, dotyczy kryzysu motoryzacyjnego w Europie w kontekście transformacji energetycznej i rosnącej konkurencji globalnej. Autor rozpoczyna od zarysowania historycznej analogii, porównując obecną walkę silników spalinowych z elektrycznymi do sytuacji sprzed ponad 120 lat, kiedy to elektromobile przegrały z rozwojem i wygodą aut spalinowych. Wskazuje, że dzisiejszy kryzys wywołany jest głównie regulacjami Unii Europejskiej, zwłaszcza celami Europejskiego Zielonego Ładu i planowanym na 2035 rok zakazem rejestracji nowych samochodów spalinowych. Regulacje te, wraz z nowymi normami emisji i bardziej rygorystycznymi testami, generują dodatkowe koszty produkcji i destruktywnie wpływają na europejskie koncerny. Efektem tego jest restrukturyzacja i utrata ponad 88 tysięcy miejsc pracy w sektorze automotive. Kluczowym problemem jest także uzależnienie od importu (głównie z Chin) surowców krytycznych i komponentów (baterie, oprogramowanie), co

ujawnił kryzys pandemiczny. Autor opisuje działania UE mające zaradzić kryzysowi, w tym wprowadzenie wyrównawczych ceł na chińskie pojazdy elektryczne oraz zainicjowanie „Strategicznego Dialogu” z przedstawicielami branży, którego efektem jest „Plan działania na rzecz przemysłu motoryzacyjnego”. Podkreślono, że przyszłość europejskiej motoryzacji zależy od zdolności do szybkiej transformacji technologicznej i odzyskania przewagi konkurencyjnej.

Rozdział siódmy, zamykający naszą publikację, autorstwa Jakuba Kowalczyka, analizuje perspektywy wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej o Ukrainę i Mołdawię. Autor stawia pytanie, w jakim stopniu decyzja o potencjalnej akcesji jest odpowiedzią na kalkulację polityczno-strategiczną (geopolityczną), a w jakim opiera się na analizie kosztów i korzyści ekonomicznych. Rozdział podkreśla, że geopolityczne uwarunkowania, zwłaszcza agresja Rosji na Ukrainę, były katalizatorem szybkiego przyznania obu państwom statusu kandydata w czerwcu 2022 roku, czyniąc z nich kluczowe państwa buforowe. Akcesja jest postrzegana jako długofalowa inwestycja w bezpieczeństwo Europy i narzędzie stabilizacji sąsiedztwa. Autor omawia także ekonomiczne wyzwania, takie jak ogromne koszty integracji, co mogłoby prowadzić do odpływu funduszy od obecnych beneficjentów, w tym Polski. Wskazano jednak na potencjał rynkowy i demograficzny, korzyści handlowe (wzrost eksportu) oraz wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego UE dzięki ukraińskim złożom surowców krytycznych i potencjałowi OZE. Podkreślono także konieczność reform instytucjonalnych i traktatowych wewnątrz UE (np. zniesienie zasady jednomyślności), które muszą poprzedzić tak znaczące rozszerzenie.

W świetle narastającej złożoności procesów globalnych szczególnego znaczenia nabiera dziś pogłębiona refleksja nad kondycją i przyszłością integracji europejskiej. Zgromadzone w tomie analizy ukazują Unię Europejską jako podmiot, który nie tylko reaguje na kolejne fazy wielokryzysu, lecz także aktywnie redefiniuje swoje strategiczne priorytety oraz instrumenty działania. Podejmowane przez Autorów interpretacje dowodzą, że nawet w obliczu intensyfikujących się wyzwań strukturalnych, projekt europejski pozostaje żywym, dynamicznym procesem, wymagającym nieustannej reinterpretacji jego założeń i celów. W tym sensie publikacja ta stara się nie tylko odtworzyć logikę bieżących przemian, lecz również wskazać potencjalne scenariusze ich dalszego rozwoju, zachęcając do krytycznego namysłu nad kierunkami, w których zmierzać może Zjednoczona Europa. Unikalną wartością tej pracy jest to, że jej Autorzy to młodzi badacze, związani z problematyką studiów europejskich. Ich perspektywa jest szczególnie wrażliwa na wyzwania, które mają bezpośredni wpływ na przyszłe pokolenia.

Książka stanowi zatem nie tylko wkład w debatę akademicką, ale także ważny głos młodej generacji, której punkt widzenia bywa częstokroć niedoceniany, a czasem wręcz pomijany. Mamy nadzieję, że niniejsza monografia okaże się dla Państwa komplementarnym i merytorycznym przewodnikiem po meandrach unijnego „multikryzysu”. Choć nie sposób udzielić gwarancji na znalezienie odpowiedzi na wszystkie pytania, wierzymy, że lektura ta stanie się inspiracją do dalszych poszukiwań badawczych i pozwoli lepiej zrozumieć pozycję Europy w dynamicznie zmieniającym się układzie sił międzynarodowych.

Redaktorzy tomu

*dr Sylwia Romańska*  
*dr Marcin Adamczyk*

## **UNIA EUROPEJSKA I KLIMATYCZNE PRZYWÓDZTWO: MIT CZY RZECZYWISTOŚĆ?**

**Abstrakt:** Niniejszy rozdział podejmuje krytyczną analizę zdolności Unii Europejskiej do utrzymania pozycji globalnego lidera w polityce klimatycznej z uwzględnieniem roli Republiki Federalnej Niemiec jako katalizatora tych ambicji. Przywództwo jest rozpatrywane jako efekt synergii między wspólnymi, ambitnymi ramami instytucjonalno-prawnymi UE (m.in. Europejski Zielony Ład) a polityką i potencjałem jej kluczowych państw. Analiza zostanie przeprowadzona w kontekście wzajemnego oddziaływania czynników zewnętrznych (wojna Rosji z Ukrainą, globalna konkurencja USA i Chin) oraz uwarunkowań wewnętrznych (NextGenerationEU, ETS). W celu pogłębienia analizy jako studium przypadku posłuży Republika Federalna Niemiec, reprezentowana przez rząd *die Ampelkoalition* w latach 2021-2024 i ich dokument ramowy, umowa koalicyjna – *Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*. Badanie koncentruje się na roli Niemiec we wzmacnianiu unijnej pozycji, a główna teza pracy zakłada, że wewnętrznie ukształtowana, silna tożsamość RFN jest nieodzownym czynnikiem umożliwiającym UE skuteczne odgrywanie roli globalnego lidera. Nadrzędnym celem rozdziału jest ocena, w jakim stopniu wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania oraz polityka Niemiec wzmacnia globalną pozycję przywódczą Unii Europejskiej w dziedzinie klimatu.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Europejski Zielony Ład, Pakiet Fit for 55, polityka klimatyczna

## Wprowadzenie

Unia Europejska aspiruje do odgrywania wiodącej roli na arenie międzynarodowej w zakresie polityki klimatycznej. W ramach tej idei powstają różne inicjatywy, m.in. Europejski Zielony Ład czy Pakiet Fit for 55. Pierwszy dokument przedstawiony przez Komisję Europejską w 2019 roku jako zbiór inicjatyw politycznych, zakłada osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku. To właśnie UE ma być prekursorem tego rozwiązania, a pierwszym bardzo ważnym etapem, który ma pomóc w dążeniu do jego osiągnięcia, jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 roku. Z kolei Pakiet Fit for 55 ściśle wiąże się z Europejskim Zielonym Ładem, ponieważ za kluczowe uznaje osiągnięcie neutralności klimatycznej (do 2050 roku) i redukcję emisji gazów cieplarnianych netto o 55% w perspektywie 2030 roku. W dokumentach podkreślono, że to właśnie UE ma być światowym liderem w walce ze zmianą klimatu. Z tego też względu, organizacja realizuje cele określone w dwóch bardzo ważnych dokumentach – Porozumieniu Paryskim, którego głównym celem jest obniżenie temperatury o 1.5°C oraz Agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju. Oba akty zostały opublikowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych i na podstawie zawartych w nich założeń, Unia Europejska opracowała własne normy i cele strategiczne.

Aby uściślić badania dotyczące klimatycznego przywództwa, analiza pozycji Unii Europejskiej jako globalnego lidera zostanie uzupełniona o omówienie roli Republiki Federalnej Niemiec jako kluczowego czynnika wewnętrznego wzmacniającego światową pozycję UE w zakresie kształtowania strategii klimatycznej. Kraj ten kreuje się jako lider na arenie europejskiej w zakresie polityki klimatycznej, która od wielu lat stanowiła priorytet działań rządowych. Państwo często pełni funkcję pioniera w kwestiach środowiskowych. W ramach tej strategii Niemcy uważa się m.in. za jednego z czołowych orędowników unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Również istotne jest nastawienie społeczeństwa na walkę ze zmianami klimatycznymi. Z tego też względu aktywna rola Niemiec może być interpretowana jako szansa na skuteczny rozwój tak prowadzonej polityki (Hustedt 2013, s. 96). Analizie poddany zostanie okres rządów *die Ampelkoalition*<sup>1</sup> w latach 2021-2024. W skład tej koalicji wchodziły następujące partie: Socjaldemokratyczna Partia Niemiec – SPD, Wolna Partia

---

<sup>1</sup> *Die Ampelkoalition* – nazwa partii w tłumaczeniu oznacza „koalicję sygnalizacji świetlnej” – chodzi o kolory partyjne – SPD (czerwony), FDP (żółty) oraz *Die Grünen* (zielony).

Demokratyczna – FDP – logo oraz Sojusz 90/Zieloni – Bündnis 90/Die Grünen. Zawężenie perspektywy czasowej do analizowanego okresu sprzyja bardziej precyzyjnemu ujęciu tematu i dokładniejszej interpretacji zachodzących procesów.

Hipoteza badawcza postawiona w niniejszej pracy brzmi: Unia Europejska pełni rolę lidera w polityce klimatycznej, a jednym z głównych czynników wewnętrznych wzmacniających tę pozycję jest aktywność Republiki Federalnej Niemiec. Jej weryfikacja obejmie ocenę zarówno czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych determinujących zdolność UE do kształtowania międzynarodowej agendy środowiskowej. W kolejnych częściach artykułu zostaną omówione uwarunkowania zewnętrzne, takie jak: wojna w Ukrainie i zmiany w energetyce, wynikające z uniezależniania się Unii Europejskiej od Rosji (unijny plan prowadzący do szybkiego ograniczenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych oraz do szybkiej transformacji ekologicznej – REPowerEU). Analiza przywództwa klimatycznego UE zostanie ujęta w perspektywie porównawczej, która obejmuje dwa mocarstwa – Stany Zjednoczone (ustawa *Inflation Reduction Act*) oraz Chińską Republiką Ludową, która kreuje swój globalny wizerunek przez pryzmat dominacji technologicznej w sektorze odnawialnych źródeł energii. Omówione zostaną również czynniki wewnętrzne – presja społeczna i zmiana polityczna („zielona fala”), wdrożenie takich instrumentów jak NextGenerationEU czy Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. Z perspektywy RFN omówione zostaną reformy wprowadzone w ramach programu *Energiewende* oraz podejście społeczne do kwestii klimatu.

Artykuł wpisuje się w konstruktywistyczną teorię stosunków międzynarodowych, która podkreśla istotę wpływu idei oraz wiedzy na stosunki międzynarodowe (Colebourne 2012, s. 1). Jej główni przedstawiciele postrzegają zachowanie państwa jako kreowane przez przekonania elit, tożsamości i normy społeczne (Czaputowicz 2008, s. 292). Z perspektywy konstruktywizmu Unia Europejska jest nie tylko gospodarczym czy politycznym związkiem państw, ale wspólnotą normatywną. Jej siła polega na zdolności do promowania wspólnych wartości, idei oraz norm, które są internalizowane przez kraje członkowskie i jednocześnie kształtują ich preferencje oraz tożsamość. Unijna polityka klimatyczna, m.in. Europejski Zielony Ład, jest przykładem wspólnie wykreowanej normy i wskazuje kierunek działań wszystkich państw członkowskich. Republika Federalna Niemiec natomiast stara się odgrywać rolę lidera klimatycznego i wspierać Unię Europejską w celach klimatycznych, realizując politykę transformacji energetycznej (*Energiewende*). Działania te wynikają zarówno z norm społecznych, jak i ambicji elit, by uchodzić za autorytet w zakresie odpowiedzialności ekologicznej. Silna

pozycja Niemiec i znaczący wpływ na unijną politykę klimatyczną wynika z ich potęgi gospodarczej oraz politycznej. Działania te są motywowane potrzebą potwierdzenia swojej tożsamości jako proeuropejskiego lidera przy jednoczesnym wdrażaniu unijnych norm i wzmacnianiu tożsamości całej Unii Europejskiej jako globalnego lidera w dziedzinie klimatu.

## **Czynniki zewnętrzne wpływające na klimatyczne przywództwo Unii Europejskiej**

W latach 2021-2024 istotnym wydarzeniem determinującym politykę unijną oraz działania w obszarze klimatu i energii, była agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Do tego zdarzenia doszło 24 lutego 2022 roku i zostało ono określone w niemieckiej przestrzeni publicznej mianem *Zeitenwende*, czyli punktem zwrotnym lub zmianą epoki. Wydarzenie to miało trwały wpływ na porządek globalny, w tym istotnie zmieniło sytuację społeczno-gospodarczą Unii Europejskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec. Przede wszystkim rosyjski atak na Ukrainę określono „drastycznym pogwałceniem porządku bezpieczeństwa europejskiego czy też symbolem fiaska specyficznej tradycji *Ostpolitik*” (Buras 2023, s. 7). Ponadto, konflikt ten, wpłynął na geopolitykę, geostrategię i geoekonomię w całym regionie euroazjatyckim, a nawet na całym globie. Szczególnie istotna okazała się kwestia bezpieczeństwa energetycznego w kontekście funkcjonowania gospodarek krajowych i unijnych. Uwidocznione zostało uzależnienie UE od importu zewnętrznych źródeł energii, przede wszystkim surowców energetycznych, a w tym głównie gazu ziemnego. To zdarzenie stało się katalizatorem redefinicji unijnej polityki energetycznej, inicjując proces dywersyfikacji źródeł i uniezależniania się od Federacji Rosyjskiej (Konopelko 2024, s. 131-132).

Bezpieczeństwo energetyczne jako jeden z pięciu filarów polityki energetycznej UE, odgrywa zasadniczą rolę w zapewnieniu stabilności i niezawodności dostaw energii. Zagadnienia związane ze stabilnością systemu energetycznego są ściśle powiązane z celami polityki klimatycznej ze względu na tzw. czynnik „zielony” i zobowiązania Unii na rzecz długoterminowych celów energetyczno-klimatycznych (Konopelko 2024, s. 135). Rosyjska inwazja na Ukrainę implikowała spore zmiany w energetyce i przywódcy Unii Europejskiej musieli dokonać reorientacji działań związanych ze strategią energetyczną. Jednym z takich rozwiązań miał być plan REPowerEU z 8 marca 2022 roku, nad którym pracowała Komisja Europejska. Jego głównym celem miało być jak najszybsze uniezależnienie się od paliw kopalnych z Rosji (ropy, gazu ziemnego i węgla). Implikowało to szybkie przejście

na tzw. „czystą energię”, czyli odnawialne źródła energii (OZE) – słoneczną czy wiatrową, pompy ciepła i zwiększenie ich udziału z 32% do 45%. Również podkreślano konieczność dywersyfikacji dostaw, aby zastąpić rosyjski gaz, poprzez ograniczenie jego konsumpcji i popytu, celem ochrony przed większymi cenami energii. W 2023 Unia Europejska ustanowiła partnerstwo strategiczne z Ukrainą w obszarze gazów syntetycznych m.in. biometanu i wodoru (Konopelko 2024, s. 137). Gazy te są kluczowe dla zmniejszenia zależności od importu paliw kopalnych, w tym Rosji oraz dla dekarbonizacji i osiągnięcia neutralności klimatycznej. Współpraca obejmuje promowanie produkcji, handlu, transportu i magazynowania biometanu, wodoru i ich pochodnych oraz harmonizację ram regulacyjnych w celu ułatwienia dostępu certyfikowanych ukraińskich gazów do rynku UE. Istotnym elementem jest również rozwój infrastruktury transgranicznej, w tym planowany do 2030 roku tzw. „korytarz wodorowy” między Ukrainą a UE, co ma pomóc w pełnym wykorzystaniu potencjału Ukrainy w tych zasobach (*European Union, Ukraine 2023*, s. 1-6).

Według badań Eurobarometru „Flash 506” – 85% ankietowanych z UE uważa, że państwa członkowskie powinny jak najszybciej uniezależnić się od rosyjskiego gazu i ropy naftowej. Podkreślono także, że istotne są inwestycje w energię odnawialną. Presja społeczna, która jest wynikiem zewnętrznego konfliktu Federacji Rosyjskiej i Ukrainy, przyczynia się do wzmocnienia i przyspieszenia polityki klimatycznej UE. W efekcie zakłada się znaczące przyspieszenie transformacji energetycznej i osiągnięcia celów energii odnawialnej – podwyższenie celu z 40% do 45% do 2030 roku. Najszybciej wdrażana ma być fotowoltaika – założono zainstalowanie nowych paneli o mocy 600 GW do 2030 roku. Plan RE-PowerEU opiera się na realizacji założeń pakietu Gotowi na 55, przy zachowaniu redukcji emisji gazów cieplarnianych o m.in. 55% do 2030 roku oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku, zgodnie z tym co założono w Europejskim Zielonym Ładzie. Rosyjski atak na Ukrainę wymusił potrzebę szybszego ograniczania importu paliw kopalnych z Rosji. W tym celu konieczne będzie zainwestowanie w infrastrukturę, w tym sieć elektroenergetyczną, wodorową oraz gazową. W okresie przejściowym jednak możliwe jest przedłużenie korzystania z węgla, energii jądrowej i zasobów gazu, aby zapewnione zostało bezpieczeństwo energetyczne (*Komisja Europejska 2022*, s. 2-7).

Warto również przeanalizować wpływ wojny rosyjsko-ukraińskiej na Republikę Federalną Niemiec. Znaczącym problemem była zależność energetyczna Niemiec od Federacji Rosyjskiej i powiązania gospodarcze obu krajów. Wojna osłabiła nie tylko pozycję, ale i wizerunek Niemiec na arenie europejskiej

i międzynarodowej jako lidera UE. Ponadto załamała się dotychczas stosowana przez RFN polityka wobec Rosji (*Ostpolitik*), co wymusiło określenie nowego podejścia w polityce zagranicznej, aby utrzymać status potęgi gospodarczej (Buras 2023, s. 7-8). Niemcy są bardzo zależne od popytu, który pochodzi z zagranicy, co również oznacza, że kraj ten jest podatny na zewnętrzne kryzysy. Rosja zaczęła wykorzystywać relacje energetyczne i uzależnienie Unii Europejskiej oraz Niemiec, m.in. poprzez manipulowanie przesyłaniem gazu przez Nord Stream 1. Od 2023 roku Republika Federalna Niemiec przestała importować z Rosji jakiegokolwiek surowce energetyczne, mimo że w poprzednim roku zależność od rosyjskich paliw kopalnych była bardzo duża (gaz ziemny: 55%, ropa i produkty naftowe: 37%, węgiel: 57%). Decyzja ta była motywowana embargiem UE na import węgla i ropy oraz przerwaniem dostaw gazu przez Rosję z powodu uszkodzenia gazociągu Nord Stream 2. Niemcy stanęły przed bardzo trudną sytuacją, kiedy Gazprom wielokrotnie przerywał dostawy, chcąc w ten sposób wyrzucić nacisk na społeczeństwo i rząd. *Die Ampelkoalition* zaczął działać, aby zapobiec katastrofie w sektorze energetycznym – m.in. znacjonalizowano Gazprom Germania (pod nową nazwą Sefé), co dało państwu kontrolę nad infrastrukturą gazową. Również upaństwowiono Uniper, który był największym importerem gazu w Niemczech i znalazł się na skraju bankructwa. Zaczęto także budować terminale LNG, które umożliwiały import gazu skroplonego i przeznaczono budżet na rozwój produkcji wodoru. Takie zmiany w energetyce sprawiły, że różne sektory przemysłu zredukowały produkcję gazu w porównaniu z 2021 rokiem o 14% lub przeszły na inne źródła energii. W wyniku tego kryzysu załamał się handel z Rosją. Eksport Niemiec do Rosji zmniejszył się o 60%, a import z Rosji spadł o 53% (przez sankcje i zatrzymanie dostaw surowców). Wiele niemieckich firm całkowicie opuściło rynek rosyjski, m.in.: Siemens, Deutsche Telekom czy Deutsche Bank. Kryzys wymusił w Niemczech redefinicję polityki energetycznej, gdzie OZE stały się podstawą nowej strategii, zastępując dotychczasową zależność od importu surowców (Buras 2023, s. 9-51).

Innym czynnikiem zewnętrznym wpływającym na Unię Europejską i jej przywództwo klimatyczne jest globalna konkurencja ze strony Stanów Zjednoczonych i Chińskiej Republiki Ludowej. Te dwa mocarstwa są nie tylko największymi gospodarkami świata, ale także kluczowymi aktorami w globalnym systemie emisji gazów cieplarnianych. Ich decyzje polityczne oraz strategie energetyczne mają istotne konsekwencje dla międzynarodowej polityki klimatycznej. Stany Zjednoczone są jednym z największych emitentów gazów cieplarnianych, głównie z sektora energetycznego, transportowego i przemysłowego. Jeszcze

więcej CO<sub>2</sub> emitują Chiny. Według danych z 2021 jest to prawie 33%, natomiast w przypadku USA – 12,6%. W tej statystyce wysoko plasuje się również Unia Europejska, która zajmuje 3 miejsce i wytwarza 7,3% dwutlenku węgla (Lipczyński 2023). Ma to bardzo duży wpływ na globalny bilans węglowy. Według pomiarów Global Carbon Atlas z 2023 roku dotyczących emisji paliw kopalnych, liderami nadal pozostają Chiny oraz Stany Zjednoczone (*Global Carbon Atlas* 2023). Wspomniane mocarstwa odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu globalnego poziomu emisji gazów cieplarnianych oraz skali oddziaływania na środowisko. Unia Europejska, która również plasuje się wysoko w rankingach wpływu na klimat, podjęła szereg inicjatyw, aby zmniejszyć m.in. ilość emitowanego dwutlenku węgla (Europejski Zielony Ład, Pakiet Fit for 55). Tym samym, zarówno Stany Zjednoczone, jak i Chińska Republika Ludowa zaproponowały swoje rozwiązania w kwestii polityki klimatycznej.

USA przyjęły w 2022 roku tzw. *Inflation Reduction Act* (IRA) – ustawę, która w znaczący sposób zachęca do dekarbonizacji oraz wspierania technologii „czystej energii”, a zarazem obniżania emisji. Założono zmniejszenie redukcji dwutlenku węgla o 40% do 2030 roku (w stosunku do 2005 roku) w przypadku gospodarki oraz redukcje o 75% w sektorze energetycznym. Zasadniczym mechanizmem *Inflation Reduction Act* są kredyty podatkowe na czystą energię. Mają one na celu wsparcie łańcuchów dostaw energii słonecznej, wiatrowej i z baterii. Ustalony wstępnie budżet na to wynosi 250 miliardów dolarów. Warto podkreślić, iż z przyjęciem takiej Ustawy wiążą się duże koszty fiskalne. Według szacunków kredyty podatkowe w sektorze elektrycznym będą wynosić między 780 miliardy a 2 biliony dolarów do 2040 roku (Bistline, i in. 2023, s. 96-144). IRA i działalność Stanów Zjednoczonych w ramach tej Ustawy ma wpływ na globalną konkurencję z Unią Europejską w kwestiach klimatycznych.

Oczekuje się, że Ustawa IRA przyczyni się do zwiększenia wydatków podatkowych na zaawansowane kredyty produkcyjne w USA, szczególnie dla łańcuchów dostaw energii słonecznej, wiatrowej i baterii, z szacunkami ośmiokrotnie przewyższającymi pierwotne prognozy CBO. To sygnalizuje intensywny impuls dla krajowych łańcuchów dostaw czystej energii w USA. Główne wsparcie ma być kierowane do kredytów produkcyjnych i sektorów energii słonecznej, wiatrowej oraz produkcji akumulatorów. Zakłada się nawet skalę finansowania 8 razy wyższą od wstępnych obliczeń, a to wskazuje na strategiczne zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w budowę niezależnych łańcuchów dostaw technologii niskoemisyjnych. Obserwacje rynkowe wskazują na wyraźne reakcje kursów akcji w odpowiedzi na proces legislacyjny ustawy IRA, co przełożyło się na wzrost cen

spółek sektora czystej energii w Stanach Zjednoczonych. Taki rozwój oznacza poprawę perspektyw finansowych przedsiębiorstw i uatrakcyjnienie amerykańskiego rynku zielonych technologii (Bistline, i in. 2023, s. 73-96). Z drugiej strony istnieje ryzyko zmiany dynamiki aktywności przemysłowej i przepływu kapitału z innych obszarów gospodarczych, głównie Unii Europejskiej, w stronę USA. Tym samym pod wątpliwość będzie poddane klimatyczne przywództwo unijne i zdolność do stworzenia konkurencyjnego, lokalnego przemysłu czystej energii.

Kolejnym mocarstwem, którego zewnętrzny wpływ ma ogromne znaczenie, jest Chińska Republika Ludowa. Sytuację należy rozpatrywać przez pryzmat dynamicznego rozwoju sektora OZE, w którym analizowane państwo ugruntowuje swoją pozycję lidera technologicznego i eksportowego. Chiny plasują się jako pionier przede wszystkim w przypadku fotowoltaiki (PV). Mocarstwo, stało się dominującym producentem ogniw i w ciągu 11 lat od 2010 do 2021 roku ich udział w produkcji wynosił prawie 80%, ten wynik dotyczy wszystkich etapów produkcji paneli słonecznych m.in. polikrzemu, płytek, ogniw czy modułów. Ponadto, Chiny zainwestowały 50 miliardów dolarów w nowe moce produkcyjne PV (dziesięciokrotnie więcej niż w przypadku Europy) i stworzyły 300 tysięcy miejsc pracy w całym łańcuchu wartości fotowoltaiki od 2011 roku. (*International Energy Agency* 2022, s. 7-26). Istotnym dokumentem strategicznym jest także 13. Plan Pięcioletni na rzecz Rozwoju Gospodarczego i Społecznego Chińskiej Republiki Ludowej na lata 2016–2020. Kluczową filozofią rozwoju, która ma przenikać wszystkie obszary gospodarki i społeczeństwa, jest innowacyjny, ekologiczny, otwarty i wspólny rozwój. „Zielony” rozwój jest szczególnie istotny, a więc ochrona środowiska jest uznawana za podstawową politykę państwową w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Zasadniczym celem jest osiągnięcie cywilizowanej ścieżki ewaluacji, która zapewni wzrost produkcji, poprawę standardów życia i zdrowe ekosystemy. Chodzi o wykreowanie społeczeństwa oszczędzającego zasoby i przyjaznego dla środowiska oraz harmonijnego rozwoju człowieka z naturą. Proponowane rozwiązania to m.in.: rozwój stref funkcjonalnych, co obejmuje strategiczny rozwój rolny oraz bezpieczeństwo ekologiczne, oparte na dwóch tarczach ekologicznych i trzech pasach ekologicznych (np. Płaskowyż Tybetański oraz Lessowy). W planie podkreślono również oszczędność energii oraz wody, a także opracowano kompleksowe działania na rzecz zapobiegania zanieczyszczeniom powietrza, w tym zgodność z normami emisji i redukcja emisji zagregowanych o 10% w skali kraju (*The State Council* 2016, s. 1-123). Chiny wyraźnie pełnią rolę pioniera w rozwoju technologii OZE, co pozwala

im znacznie wyprzedzać Unię Europejską, w tym Niemcy, a to z kolei stanowi istotne wyzwanie konkurencyjne w kontekście realizacji celów polityki klimatycznej.

### **Czynniki wewnętrzne wpływające na klimatyczne przywództwo Unii Europejskiej**

Zagadnienie klimatycznego przywództwa Unii Europejskiej powinno zostać omówione również z perspektywy czynników wewnętrznych. Warto zwrócić uwagę na tzw. „zieloną falę”, która miała miejsce w 2019 roku, gdy nastąpił okres znaczącego poparcia dla ruchów klimatycznych. Zmiany klimatyczne były bardzo wysoko na liście obaw dla wielu obywateli UE, a to przyczyniło się do wysokich wyników Zielonych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Taki stan rzeczy był również impulsem do stworzenia Europejskiego Zielonego Ładu. Dodatkowo zaczęła rosnąć rola sektora odnawialnych źródeł energii. Zwiększono nie tylko potencjał odnawialny pod względem mocy zainstalowanej, ale również udział OZE w produkcji energii elektrycznej. W latach 2013-2023 Unia Europejska zwiększyła zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych z 352 GW do 642 GW. Najbardziej spektakularny okazał się wzrost mocy w zakresie energii słonecznej. W 2008 roku UE założyła osiągnięcie 20% udziału OZE w wytwarzaniu energii energetycznej do 2020 roku i udało się go osiągnąć ostatecznie na poziomie wyższym – 22%. Ponadto każdy z krajów osiągnął swoje indywidualne cele w tym zakresie, poza Francją, która posiada duży udział energii jądrowej w miksie energetycznym. Udział odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej w 2023 roku przekroczył 40%, a dzięki energii wiatrowej wyprodukowano więcej energii niż poprzez gaz (Kardaś 2022, s. 2-7).

Dzięki zwróceniu się w stronę klimatu, można zaobserwować znaczącą redukcję emisji dwutlenku węgla. Jak wskazuje Szymon Kardaś w analizie: „Power to the People: How the EU’s Energy Transition Can Help Fight the ‘Greenlash’” w 2023 roku, emisje CO<sub>2</sub> na terenie Unii Europejskiej osiągnęły najniższy poziom od 60 lat. Było to wynikiem spadku emisji z sektora energii elektrycznej. Istotny jest Europejski System Handlu Emisjami (ETS). Uruchomiony został w 2005 roku i od tego czasu zmniejszono ilość dwutlenku węgla wytwarzanego przez sektor energetyczny i przemysłowy o 37%. Zauważalny jest także znaczący postęp w czystych technologiach. Unia Europejska posiada spory potencjał w produkcji turbin wiatrowych m.in. Siemens Energy czy Nordex SE. Dzięki temu UE mogła nie tylko zaspokoić swoje potrzeby, ale również stała się eksporterem netto

technologii wiatrowej. Również jeden z krajów członkowskich – Hiszpania, osiągnął sukces w optymalizacji zapotrzebowania na kluczowe surowce w zielonych technologiach. Państwo to opracowało pierwszy na dużą skalę bezkobaltowy akumulator litowo-jonowy do pojazdów elektrycznych. Unia Europejska jest także liderem w projektowaniu i produkcji mniejszych gruntowych pomp ciepła (gdzie wykorzystuje się energię geotermalną) oraz większych pomp ciepła, które są wykorzystywane komercyjnie. UE i jej państwa członkowskie przyczyniły się do poprawy efektywności energetycznej. Zmniejszono zużycie energii elektrycznej oraz energii zużywalnej przez użytkowników końcowych – gospodarstwa domowe, przemysł. Doszło do tego poprzez wprowadzenie Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (z 2012 roku) oraz zredukowanie zużycia gazu ziemnego: 19% redukcji między sierpniem 2022 a styczniem 2023 (Kardaś 2022, s. 8-11).

Warto również podkreślić znaczącą rolę unijnych instrumentów wsparcia, takich jak np. NextGenerationEU. Określono jego wartość na 805,9 miliardy euro i jest on częścią największego w historii pakietu finansowanego z budżetu UE. Głównym jego celem jest naprawa szkód gospodarczych oraz społecznych, które są wynikiem pandemii COVID-19. Według założeń ma doprowadzić do odbudowy Europy, tak, aby była bardziej ekologiczna, cyfrowa i odporna oraz lepiej przygotowana na obecne i przyszłe wyzwania. Instrument ten ma zapewnić potencjał finansowy do zielonej i cyfrowej transformacji Europy. Podkreślono dążenia do neutralności klimatycznej do 2050 roku oraz zaproponowano mechanizm dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> (Carbon Border Adjustment Mechanism). Ma zapewnić, że produkty, importowane spoza UE, będą ponosić te same koszty emisyjne, co produkty unijne objęte systemem ETS. W tej inicjatywie chodzi o zapewnienie uczciwości dla firm unijnych i odpowiedniej konkurencyjności. Instrument NextGenerationEU został zaakceptowany przez państwa członkowskie i ustalono, że 30% z budżetu zostanie przeznaczone na walkę ze zmianami klimatu, co stanowi historycznie największy udział budżetu UE przekazanego na ten cel. Programy, takie jak Horyzont Europa, promują doskonałość w badaniach i zapewniają wsparcie dla naukowców, aby tworzyć zieloną i odporną Unię Europejską. Projekty w ramach tego programu związane są z zieloną i cyfrową transformacją, m.in.: bateriami, inteligentnymi miastami oraz przemysłem neutralnym węglowo i cyrkularnym. Podkreślono także przekazanie funduszy na inwestycje w czyste technologie, odnawiane źródła energii oraz efektywność energetyczną budynków i zrównoważony transport (*European Commission* 2021, s. 6-24).

Obok pozytywnych przesłanek potwierdzających klimatyczne przywództwo Unii Europejskiej, niezbędne jest również uwzględnienie wewnętrznych barier i wyzwań, które mogą ograniczać jej skuteczność. W odpowiedzi na rosnący wpływ ruchów ekologicznych i przyspieszoną transformację klimatyczną, popularność zaczęły zyskiwać ruchy populistyczne nazwane *greenlash* – „zielonym odwetem”, których ogólna liczba wzrosła w Parlamencie Europejskim oraz w państwach członkowskich UE. Mimo to istnieje wśród głównych partii politycznych konsensus co do tego, iż transformacja energetyczna pozostaje pragmatycznym wyborem i należy przy nim pozostać, jednocześnie chroniąc i rozwijając sukcesy z nią związane, głównie w dziedzinie czystych technologii. Z drugiej strony Europejski Zielony Ład zaczął wzbudzać liczne napięcia wśród społeczeństw państw członkowskich. Przykładem tego mogą być protesty rolnicze, które miały miejsce przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku. Doszło do nich z obawy o unijne przepisy dotyczące ochrony środowiska i zwiększone koszty produkcji. Przykładowo miała mieć zastosowanie zasada ograniczenia stosowania pestycydów w krajach UE o 50% do 2030 roku oraz sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych o 50%. Komisja Europejska zrezygnowała z części tych założeń w 2024 roku. Protesty zainteresowały przywódców populistycznych, którzy w takich ruchach dostrzegli okazję na wzmocnienie swojej pozycji. Dodatkowo, negatywnie na obywateli Unii Europejskiej wpłynęły wysokie koszty życia, wynikające z inflacji, postępy w zakresie OZE oraz efektywność energetyczna i redukcji dwutlenku węgla wiązały się z wysokimi obciążeniami ekonomicznymi (Kardaś 2022, s. 1-3).

Bardzo istotnym i niemożliwym do pominięcia aspektem są zauważalne nierówności występujące pomiędzy krajami unijnymi. Szczególnie zwracają uwagę nierówności między krajami północno-zachodnimi, a państwami Europy Środkowo-Wschodniej w postępie transformacji energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii. Indeks transformacji energetycznej Światowego Forum Ekonomicznego ocenia kraje na podstawie trzech kluczowych kryteriów: intensywności emisji CO<sub>2</sub> w gospodarce, udziału OZE w miksie energetycznym i emisji dwutlenku węgla per capita. Według badań siedem państw UE (Szwecja, Dania, Finlandia, Francja, Austria, Holandia i Estonia) znalazło się w globalnej czołowej dziesiątce. W przeciwieństwie do tych liderów inne państwa członkowskie – w tym Polska, Irlandia, Belgia, Słowacja, Czechy, Bułgaria, Rumunia, Cypr i Malta zajmują znacznie niższe pozycje w rankingu. Również Niemcy nie zostały wymienione w grupie krajów pierwszej dziesiątki. Wysoki poziom emisji CO<sub>2</sub> może być utrudnieniem w dążeniu do neutralności klimatycznej dla

niektórych państw UE, np. Polski czy Czech. Unia Europejska stoi przed wyzwaniem zmniejszenia tych dysproporcji i realizacji wspólnych celów. Ponadto zauważa się nierównomierne rozmieszczenie potencjału OZE na terenie całej UE. Energia słoneczna jest częściej wykorzystywana w krajach północno-zachodnich np. w Niderlandach, Niemczech czy Belgii niż w krajach południowych, gdzie naturalnie występuje dużo większe nasłonecznienie. Kraje skandynawskie, Szwecja, Dania i Finlandia, są liderami we wdrażaniu energii wiatrowej oraz instalacji i wykorzystywaniu pomp ciepła. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z różnic w budżetach oraz strategiach energetycznych poszczególnych państw członkowskich UE (Kardaś 2022, s. 16).

Czynniki wewnętrzne wpływające na klimatyczne przywództwo Unii Europejskiej warto także omówić z perspektywy Republiki Federalnej Niemiec, która aktywnie wspiera realizację celów klimatycznych UE. Istotne jest, aby podkreślić rolę partii Zielonych (utworzoną w latach 1980/93), współtworzącą koalicję *die Ampelkoalition* w latach 2021-2024. Działa ona na rzecz ochrony środowiska i pokoju, a za nadrzędny cel uznaje się pogodzenie zrównoważonego rozwoju ekologicznego, ekonomicznego i społecznego (*Deutschland.de* 2025). Partia zdobyła w 2021 roku 14,7% głosów, a w 2025 roku 11,6% (*Die Bundeswahlleiterin* 2025). Świadczy to o jej ogromnej popularności wśród społeczeństwa. Silny elektorat partii Zielonych, dla której polityka klimatyczna jest priorytetem ideologicznym, podkreśla głębokie zakorzenienie tych wartości wśród znaczącej części niemieckiego elektoratu. Istotne w tych rozważaniach jest również orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2021 roku, które uznało część niemieckiej Federalnej Ustawy o Ochronie Klimatu (Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG) za niekonstytucyjne. Orzeczenie to zapadło w wyniku skarg złożonych przez osoby fizyczne, w tym młodzież oraz stowarzyszenia ekologiczne, które zarzuciły, że państwo nie zapewniło wystarczających ram prawnych do szybkiej redukcji gazów cieplarnianych, aby ograniczyć globalny wzrost temperatury. Trybunał stwierdził, że państwo ma obowiązek ochrony przyszłych pokoleń, co wynika z Ustawy Zasadniczej. Prawa podstawowe działają jako międzypokoleniowe gwarancje wolności, chroniąc przed jednostronnym zrzucaniem ciężarów redukcji gazów cieplarnianych na przyszłość. Obecna ustawa klimatyczna musi zostać zmieniona tak, aby lepiej chronić przyszłe pokolenia przed konsekwencjami zmian klimatycznych, poprzez wprowadzanie transparentnych celów redukcji na okresy po 2030 roku. Dzięki temu przyszłe pokolenia będą miały wystarczająco dużo czasu na adaptację społeczną i technologiczną do życia w warunkach neutralności klimatycznej, unikając drastycznych i nagłych

ograniczeń wolności. Strategia adaptacji do zmian klimatycznych jest uznawana za ważny element działań, mający na celu łagodzenie negatywnych skutków zmian klimatycznych. Obowiązek państwa do ochrony życia i zdrowia obejmuje również podejmowanie pozytywnych środków adaptacyjnych tam, gdzie zmianom klimatycznym nie da się zapobiec lub już nastąpiły. Przykłady takich działań obejmują wzmacnianie wałów, sadzenie odpowiednich gatunków drzew, planowanie miast z korytarzami świeżego powietrza i zielonymi przestrzeniami, a także odwadnianie i zazielenianie terenów (*Bundesverfassungsgericht* 2021, s.1-57). Niniejsze inicjatywy oraz zaangażowanie zarówno społeczeństwa, jak i rządu w obszarze adaptacji klimatycznej, świadczą o istotnej roli klimatu w polityce Republiki Federalnej Niemiec.

Symboliczny wymiar miała decyzja o zamknięciu przez Niemcy elektrowni atomowych. Stanowiła ona kluczowy i zarazem kontrowersyjny element niemieckiego programu transformacji energetycznej – *Energiewende*. Ujawniły się wówczas fundamentalne napięcia między celami dekarbonizacyjnymi a politycznymi uwarunkowaniami transformacji energetycznej. Już w 2000 roku rząd RFN podpisał umowę z branżą energetyczną, która dotyczyła stopniowego wygaszenia energetyki jądrowej. Ostatecznie wszystkie partie Bundestagu przyjęły ustawę nakazującą wygaszenie wszystkich działających reaktorów do końca 2022 roku. W rzeczywistości ostatnia elektrownia została zamknięta w 2023 roku. Partia FDP postulowała za jeszcze dłuższym korzystaniem z energetyki jądrowej, w przeciwieństwie do partii Zielonych (Kędzierski 2023). Szacuje się, że Republika Federalna Niemiec straciła na rezygnacji z atomu ok. 332 miliardy euro i mimo deklaracji, iż ma być to rozwiązanie pozytywne dla klimatu zakłada się, iż spowolni to proces dekarbonizacji państwa (Piwowarski 2025). Decyzja o likwidacji elektrowni atomowych wywołała polaryzację stanowisk, przejawiającą się w podziale opinii społecznych, rozbieżnościach eksperckich i konflikcie politycznym w ramach koalicji rządzącej.

Kolejnym istotnym czynnikiem wewnętrznym okazał się opór społeczny, który przeanalizowano na przykładzie protestów, które miały miejsce za rządów *die Ampelkoalition*. Jeden z nich dotyczył nowelizacji paragrafu 71, ustawy o energetyce budowlanej, tzw. „ustawy grzewczej”. Nowe przepisy stanowiły, że systemy grzewcze w nowym budownictwie powinny opierać się w co najmniej 65% na odnawialnych źródłach energii, co wykluczało instalacje oparte na oleju opałowym i gazie ziemnym (Waltz 2024). Nowelizacja tej ustawy spotkała się z bardzo dużym niezadowoleniem społecznym i obawą, że konieczne będą masowe wymiany pieców. Dodatkowo w sieci zaczęły pojawiać się różne materiały

dezinformacyjne, mówiące np. o tym, że potrzebne jest ogrzewanie podłogowe do pomp ciepła. Inicjatorem tego pomysłu miał być lider jednej z partii rządzących, Zielonych, Robert Habeck. Ustawa ta stała się również powodem niezgody i napięć wewnątrz koalicji (Thom 2025). Innym wydarzeniem, które spotkało się ze sporą krytyką społeczeństwa, był plan stopniowego zniesienia ulg podatkowych na rolniczy olej napędowy (*Agrardiesel*). Reformie sprzeciwili się przede wszystkim rolnicy, których te zmiany dotyczyły. Zakładała ona obniżenie ulgi podatkowej z 21,48 centa za litr do całkowitej likwidacji w 2026 roku. Choć rolnictwo odpowiada jedynie za 1% wartości dodanej brutto w Niemczech, to generuje 7,4% emisji gazów cieplarnianych, nie uwzględniając w tym emisji z paliw rolniczych. Z punktu widzenia polityki klimatycznej RFN, kwestionowana jest zasadność utrzymywania ulg na paliwa kopalne w tym sektorze. Ponadto reforma została wprowadzona bez odpowiedniej komunikacji i wsparcia dla rolników, co wywołało silny sprzeciw społeczny (Wigger 2024).

Za rządów *die Ampelkoalition* pojawiały się również pozytywne inicjatywy w postaci kampanii społecznych, które miały na celu informować obywateli o wprowadzanych zmianach. Takim przykładem był program z 2022 roku – „80 Millionen gemeinsam für den Energiewechsel” („80 milionów razem dla transformacji energetycznej”). Jego celem było zwiększenie efektywności energetycznej i uniezależnienie się od importu energii z Rosji. Kampania była wspierana przez ministra gospodarki i klimatu – Roberta Habecka i podkreślano jej znaczenie zarówno dla bezpieczeństwa energetycznego, jak i ochrony klimatu. Inicjatywa obejmowała szerokie działania informacyjne: infolinie, plakaty, różne wydarzenia, doradztwo energetyczne oraz konkretne zalecenia dotyczące codziennych zachowań konsumenckich. Należały do nich m.in. rezygnacje ze starych żarówek i inwestycje w instalacje oświetlenia typu LED, korzystanie ze zmywarki zamiast zmywania naczyń (oszczędność 50% energii i 30% wody) czy podwyższenie temperatury lodówki o 1°C, co obniża koszty energii o 6%. Kluczowym przesłaniem było zaangażowanie całego społeczeństwa w proces transformacji energetycznej oraz promowanie oszczędności energii jako wspólnego celu (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* 2022).

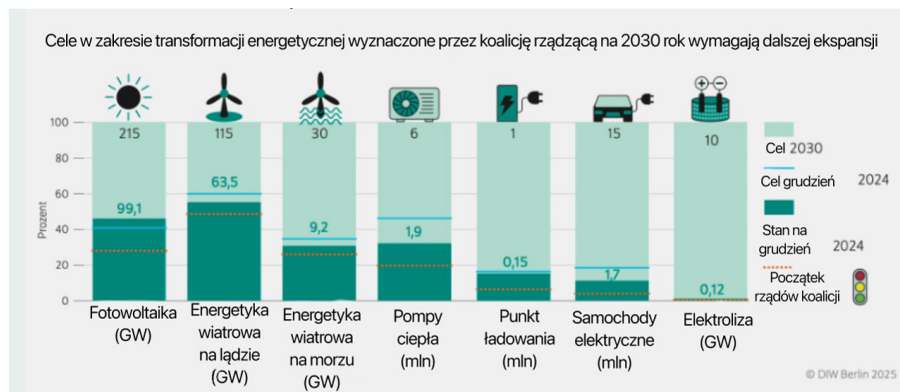
## **UE jako globalny lider w polityce klimatycznej**

W Europejskim Zielonym Ładzie, UE została określona jako przykład w walce ze zmianami klimatycznymi i światowy lider w tym zakresie. Ponadto przykład tego dokumentu i zawartych w nim celów inspirowa innych partnerów

międzynarodowych do dążenia do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Podkreślono również, że ponad jedna trzecia finansowania działań klimatycznych ze środków publicznych na świecie pochodzi właśnie z Unii Europejskiej. Prowadzone przez organizację globalne działania na rzecz klimatu przekładają się na korzyści dla przedsiębiorstw. Inwestując w technologie odnawialne, rozwija się kompetencje i innowacyjne rozwiązania, które mają zastosowanie na rynkach międzynarodowych. Współpracując z zagranicznymi partnerami, UE wspiera podnoszenie światowych ambicji klimatycznych i przyczynia się do redukcji emisji m.in. w transporcie morskim i lotniczym (*komisja Europejska* 2021, s. 7-25).

Analiza implementacji postanowień *Koalitionsvertrag* (2021-2025) przez niemiecki rząd koalicyjny SPD-Zieloni-FDP dostarcza kluczowych danych empirycznych dla oceny spójności między narodowymi działaniami klimatycznymi a deklarowanym przywództwem UE w tym obszarze. W dokumencie odwołano się również do Europejskiego Zielonego Ładu oraz 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, które są przewodnim motywem polityki niemieckiej. Ponadto, powołano się na Porozumienie Paryskie i dążenie do obniżenia temperatury globalnej do 1,5°C oraz dostosowanie do tego polityki klimatycznej, energetycznej, gospodarczej na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym. Szczególnie ważnym tematem w RFN są odnawialne źródła energii i cała strategia *Energie-wende*, która jest z tym związana. Zgodnie z założeniami strategicznymi do 2030 roku 80% zapotrzebowania na energię ma pochodzić z OZE. Jednym z kluczowych celów *die Ampelkoalition* była maksymalizacja udziału odnawialnych źródeł energii w krajowym miksie energetycznym, co wpisuje się w długofalową politykę dekarbonizacji (*Koalitionsvertrag* 2021, s. 1-48).

Warto krótko przeanalizować, które z tych działań udało się osiągnąć rządowi z lat 2021-2024. Poza zamknięciem elektrowni atomowych, o czym wspomniano już wcześniej, warto zwrócić uwagę na cele w zakresie transformacji energetycznej wyznaczone na rok 2030.



Fot. 1. Cele transformacji energetycznej na 2030 rok

Modyfikowane ze źródła: A. Guéret i in. 2025, s. 87.

Powyższy wykres przedstawia cele, które koalicja rządząca wyznaczyła sobie w zakresie odnawialnych źródeł energii, przy głównym założeniu osiągnięcia 80% udziału OZE w brutto zużyciu energii elektrycznej do 2030 roku. Do najlepiej realizowanych obszarów należy rozwój fotowoltaiki. W energetyce wiatrowej na lądzie i morzu zanotowano postęp, jednak tempo wzrostu nie pokrywa się jeszcze z wyznaczonymi celami. W przypadku pomp ciepła i elektromobilności realizacja przebiega wolniej – wciąż przeważają tradycyjne systemy grzewcze, a liczba pomp (1,9 miliony) i samochodów elektrycznych (1,7 miliony) jest niższa niż zakładano. Znaczącym sukcesem było osiągnięcie 50 tysięcy punktów ładowania, jednak najwolniejszy rozwój zaobserwowano w przypadku sektora zielonego wodoru. Z zaplanowanych 10 GW mocy elektrolizerów zrealizowano zaledwie 1%. Mimo to rząd podjął działania naprawcze, wprowadzając uproszczenia administracyjne, wsparcie finansowe, strategie sektorowe oraz inicjatywy wspierające rozwój infrastruktury odnawialnych źródeł energii i wodoru. Udział OZE w zużyciu energii brutto wzrósł z 41,5% w 2021 roku do 54% w 2024 roku, co stanowi dobrą prognozę na osiągnięcie celu w 2030 roku.

Republika Federalna Niemiec odnotowała znaczący postęp w realizacji celów transformacji energetycznej, szczególnie w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii, stanowiących kluczowy element strategii dekarbonizacji (szczególnie rozwinęła się fotowoltaika i energetyka wiatrowa). Niemniej jednak przed krajem stoi jeszcze wiele wyzwań i nowych celów. Priorytetowym obszarem wymagającym intensyfikacji działań pozostaje rozwój technologii elektrolizy wodoru, który mimo ambitnych założeń, odnotował jedynie marginalny postęp. Ponadto

w Niemczech władzę objął nowy rząd (składający się z partii CDU/CSU oraz SPD), którego program może zakładać przesunięcie priorytetów politycznych. Jeśli chodzi o założenia związane z klimatem, zadeklarowano dążenie do neutralności klimatycznej do 2045 roku, ale kładąc większy nacisk na konkurencyjność gospodarczą oraz równowagę społeczną. Nowa strategia Niemiec będzie skoncentrowana na dalszym rozwoju fotowoltaiki i budowie elektrowni gazowych jako wsparcia dla OZE, bez jednoznacznych planów ich przystosowania do wodoru. Wykluczono energetykę jądrową, choć CDU/CSU rozważa jej powrót. Odejście od węgla planowane jest do 2038 roku. Zamiast radykalnych zmian w polityce klimatycznej stawia się na droższe emisje CO<sub>2</sub> i wsparcie dla elektromobilności oraz przemysłu motoryzacyjnego. Nacisk przesunięto z celów klimatycznych na interesy gospodarcze i społeczne (Polankasy 2025).

Analizując założenia zarówno Unii Europejskiej jak i Republiki Federalnej Niemiec, można stwierdzić, że hipoteza badawcza postawiona w tekście jest zasadna. UE aspiruje do pełnienia roli lidera w polityce klimatycznej. Świadczą o tym przede wszystkim różne akty unijne, takie jak Europejski Zielony Ład czy Pakiet Fit for 55. Założenia wypisane w tych dokumentach świadczą o ambitnych celach, które kraje UE mają wypełniać, aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 roku. Zwraca uwagę także współpraca z wieloma innymi partnerami międzynarodowymi i ustanawianie trendów. RFN realizuje te założenia poprzez wdrażanie strategicznych programów, takich jak *Energiewende*, kładąc szczególny nacisk na rozwój odnawialnych źródeł energii jako kluczowego elementu transformacji energetycznej. Obecne dane wskazują, że Unia Europejska utrzymuje tendencję do umacniania swojej pozycji jako globalnego lidera w polityce klimatycznej. Należy jednak zauważyć, że pełna realizacja tego celu nie jest przesądzona i wymaga dalszych konsekwentnych działań. Wśród nich wyróżnia się czynniki zewnętrzne – takie jak wojna w Ukrainie, konkurencja ze strony USA i Chin. Występują także czynniki wewnętrzne, np. zmieniające się podejście opinii publicznej do kwestii klimatycznych czy rozwój ruchów populistycznych.

## **Zakończenie**

Zagadnienie klimatycznego przywództwa Unii Europejskiej zostało omówione bazując na różnych aktach prawnych m.in. Europejskim Zielonym Ładzie. Republika Federalna Niemiec została wybrana jako studium przypadku w celu przeanalizowania, w jaki sposób jej krajowa polityka i działania klimatyczne bezpośrednio wspierają i wzmacniają wspólne dążenia UE, przyczyniając się do

budowy jej wizerunku jako globalnego lidera w polityce klimatycznej. W tym celu przytoczone zostały różne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na to zjawisko. Opisywane ruchy proklimatyczne, które miały miejsce w 2019 roku, uległy destabilizacji w wyniku m.in. ataku Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Z jednej strony wśród mieszkańców Unii Europejskiej panowało przeświadczenie o konieczności uniezależnienia się od dostaw rosyjskiego gazu, ale również wojna sprawiła, że kwestie klimatyczne zeszły na dalszy plan polityczny. Konkurencją dla Unii Europejskiej w dążeniu do przywództwa klimatycznego są Stany Zjednoczone i Chińska Republika Ludowa. W przypadku USA chodzi o wprowadzenie ustawy IRA, która zakłada ulgi podatkowe dla lokalnej produkcji czystej energii. Firmy technologii czystej energii mogą przenosić swój kapitał i produkcję do USA, co spowolni transformację energetyczną w UE i może doprowadzić do utraty pozycji lidera klimatycznego. Chiny natomiast pretendują do bycia pionierem w zakresie odnawialnych źródeł energii, a szczególnie fotowoltaiki, ich udział globalny wynosi 80%. Unia nie jest w stanie konkurować z takim wynikiem. Należy jednak uwzględnić, że oba mocarstwa – Stany Zjednoczone i Chiny (jako światowy lider emisji CO<sub>2</sub>) – pomimo deklarowanych ambicji klimatycznych pozostają kluczowymi uczestnikami problemu globalnych emisji. Rola klimatycznego lidera wymagałaby od tych państw znaczącego przyspieszenia działań na rzecz dekarbonizacji, co w świetle obecnych danych wydaje się mało prawdopodobne w krótkim okresie.

Nie można pominąć czynników wewnętrznych, takich jak m.in. spore dysproporcje pomiędzy państwami członkowskimi UE. Z jednej strony mamy kraje północne i Skandynawię, gdzie rozwój odnawialnych źródeł energii bardzo dobrze prosperuje oraz emisja dwutlenku węgla jest stosunkowo niska. Z drugiej natomiast kraje, takie jak: Polska, Irlandia, Czechy, Cypr czy Rumunia, które wciąż zmagają się z wysokim poziomem emisji CO<sub>2</sub>. Dysproporcje te wynikają z różnic w budżetach oraz strategiach energetycznych poszczególnych państw członkowskich UE. Analiza przypadku Niemiec ujawnia istotne napięcia polityczne wewnątrz koalicji rządzącej w kluczowych kwestiach takich jak: wygaszanie elektrowni atomowych, ustawa grzewcza czy reforma dopłat do paliw rolniczych (*Agrardiesel*). Konflikty między partiami, wchodzącymi w rządzącą w latach 2021-2024 *die Ampelkoalition*, doprowadziły do upadku tego rządu i przedterminowych wyborów. Innym problemem były protesty społeczne, które wpłynęły także na podejście do polityki klimatycznej obywateli i rządzących. Kluczowe będzie wdrożenie skutecznych mechanizmów partycypacji społecznej,

takich jak konsultacyjne platformy obywatelskie, które umożliwiają rzeczywisty udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki klimatycznej.

Omawiając unijne przywództwo klimatyczne zwraca uwagę fundamentalna sprzeczność: stawianie sobie bardzo ambitnych celów środowiskowych, a zestawienie ich z rzeczywistością geopolityczną i gospodarczą. Szczególnie zastanawia skuteczność działań Unii Europejskiej, patrząc chociażby na dysproporcje pomiędzy jej krajami członkowskimi i możliwość realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu (nie każde państwo może sobie na to pozwolić, inna sytuacja energetyczna lub budżet). Pojawienie się konfliktu w Europie w postaci wojny w Ukrainie, ukazało, że priorytetem stało się bezpieczeństwo energetyczne, a nie polityka klimatyczna. Rozwiązania z tym związane mogą w przyszłości doprowadzić do poprawy kwestii środowiskowych, jeśli przejście na odnawialne źródła energii będzie bardziej efektywne, niemniej jednak na ten moment trudno stwierdzić w jakim kierunku rozwine się ta polityka. Przyszłość klimatycznego przywództwa w Unii Europejskiej jest zależna od zdolności do przełożenia ideologii na poszczególne interesy geopolityczne i gospodarcze. UE powinna skupić się na współpracy międzynarodowej np. z Afryką (sojusz w sprawie surowców) i umiejętnie realizować cele klimatyczne. Potrzeba więcej pragmatyzmu w działaniu. Nadrzędna powinna być teoria, iż nie można realizować i rozwijać jednego sektora kosztem drugiego. Polityka klimatyczna wymaga zrównoważonego powiązania z celami gospodarczymi i geopolitycznymi Unii Europejskiej, aby zapewnić skuteczną dekarbonizację, ale również wzmocnienie konkurencyjności oraz pozycji strategicznej UE.

## **Bibliografia**

Bistline J., Mehrotra N., Wolfram C.

2023     *Economic Implications of the Climate Provisions of the Inflation Reduction Act* „Brookings Papers on Economic Activity”, s. 77-157.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

2022     28 czerwiec     *80 Millionen gemeinsam für den Energiewechsel*, <https://energiewende.bundeswirtschaftsministerium.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2022/06/Meldung/topthema.html> (dostęp: 12.12.2025).

2022     28 czerwiec     *Energiewende direkt*, <https://energiewende.bundeswirtschaftsministerium.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2022/06/Meldung/direkt-erfasst.html> (dostęp: 12.12.2025).

Buras P.

2023 *Zeitenwende. Jak wojna w Ukrainie zmienia Niemcy*, Warszawa.

*Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*

2021 *Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (Climate Change)*.

Colebourne J.

2012 *An Appraisal of Robert Keohane: Neoliberalism and Liberal Institutionalism*, Newcastle.

Czaputowicz J.

2008 *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyka*, Warszawa.

*Deutschland.de*

2025 5 maj *Partia ekologiczna*, <https://www.deutschland.de/pl/topic/polityka/zieloni-partie-w-niemieckim-bundestagu> (dostęp: 12.12.2025).

*Die Bundesregierung – Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung*

2011 *Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft*, Berlin.

*Die Bundeswahlleiterin*

2025 14 marca *Bundestagswahl 2025: Endgültiges Ergebnis*, [https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/29\\_25\\_endgueltiges-ergebnis.html](https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/29_25_endgueltiges-ergebnis.html) (dostęp: 12.12.2025).

*European Commission*

2021 *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and figures*, Luxembourg.

*European Parliament*

2024 *Fit for 55 package*.

*European Union, Ukraine*

2023 *Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine on a Strategic Partnership on Biomethane, Hydrogen and other Synthetic Gases*.

*Global Carbon Atlas*

2023 <https://globalcarbonatlas.org/emissions/carbon-emissions/> (dostęp: 12.09.2025).

Hustedt T.

2013 *Analyzing policy advice. The case of climate policy in Germany*, „Central European Journal of Public Policy” 7, nr 1, s. 88-111.

*International Energy Agency*

2022 *Special Report on Solar PV Global Supply Chains*.

Kardaś S.

2024 *Power to the people: How the EU's energy transition can help fight the "greenlash"*, „European Council on Foreign Relation”, nr. 552.

Kędzierski M.

2023 *Dokonano się: koniec atomu w Niemczech*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-04-21/dokonano-sie-koniec-atomu-w-niemczech> (dostęp: 23.09.2025).

*Koalitionsvertrag*

2021-2025 *Zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, Berlin 2021.

*Komisja Europejska*

2021 *Europejski Zielony Ład. Realizacja naszych celów*, Luksemburg.

2022 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiej, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan REPowerEU*, Bruksela.

(bd.) *O Komisji Europejskiej*, [https://commission.europa.eu/about\\_pl](https://commission.europa.eu/about_pl) (dostęp: 12.09.2025).

Konopelko A.

2024 *Unijna polityka bezpieczeństwa energetycznego w obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej* „Wschód Europy. Studia humanistyczno-społeczne” 10, nr 2, s. 131-147.

Lipczyński T.

2023 18 lipca *15 największych trucicieli na świecie. Te państwa wyemitowały najwięcej CO2 [WYKRES]*, <https://forsal.pl/biznes/ekologia/artykuly/8794222,15-najwiekszych-trucicieli-na-swiecie-te-panstwa-wyemitowaly-najwiecee.html> (dostęp: 12.12.2025).

*Parlament Europejski*

(bd.) *O Parlamencie*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl> (dostęp: 12.09.2025).

Piwowarski A.

2025 *Energiewende w praktyce. Niemcy straciły setki miliardów euro na zamknięciu atomu*, <https://obserwatorgospodarczy.pl/2025/03/18/energiewende-w-praktyce-niemcy-stracily-setki-miliardow-euro-na-zamknieniu-atomu/> (dostęp: 23.09.2025).

*The State Council*

2016 The People's Republic of China. *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016–2020)*, Pekin.

Thom P.

2025 *Abgemildert statt verschärft? Falsche Behauptungen über das „Heizungsgesetz“*, <https://correctiv.org/faktencheck/hintergrund/2025/02/11/abgemildert-statt-verschaerft-falsche-behauptungen-ueber-das-heizungsgesetz/> (dostęp: 22.02.2025).

*United Nations*

2015 *Paris Agreement*, Paryż.

2015 *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Waltz M.

2024 *Heizungsgesetz. Der Anfang vom Ende der Ampel*: <https://www.deutschlandfunk.de/heizungsgesetz-gebaeudeenergiegesetz-habeck-waermepumpe-100.html> (dostęp: 12.12.2025).

Wigger B.

2024 *Die Abschaffung der steuerlichen Begünstigung von Agrardiesel ist überfällig*, „Wirtschaftsdienst“ 104, nr 4, s. 280-282.

## The European Union and Climate Leadership: Myth or Reality?

**Abstract:** This chapter offers a critical analysis of the European Union's ability to maintain its position as a global leader in climate policy, taking into account the role of the Federal Republic of Germany as a catalyst for these ambitions. Leadership is examined as the result of a synergy between the EU's shared, ambitious institutional and legal frameworks (including the European Green Deal) and the policies and capacities of its key Member States. The analysis is conducted in the context of the interaction between external factors (Russia's war against Ukraine, global competition between the United States and China) and internal conditions (NextGenerationEU, the EU Emissions Trading System). To deepen the analysis, the Federal Republic of Germany serves as a case study, represented by the Ampelkoalition government in the years 2021–2024 and its foundational document, the coalition agreement (Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)). The study focuses on Germany's role in strengthening the EU's position, and the main thesis assumes that a strong, internally shaped German identity is an indispensable factor enabling the EU to effectively perform the role of a global leader. The overarching objective of the chapter is to assess the extent to which internal and external conditions, as well as Germany's policies, reinforce the European Union's global leadership position in the field of climate policy.

**Keywords:** European Union, European Green Deal, Fit for 55 package, climate policy



## WYZWANIA I ROLA UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE MIGRACJI ŚRODOWISKOWEJ

**Abstrakt:** Zarówno migracja, jak i zmiany klimatu będą stanowiły duże wyzwanie dla Unii Europejskiej (UE) w nadchodzących latach. Globalne ocieplenie to zjawisko, które codziennie wpływa na życie milionów osób, a osoby dotknięte skutkami zjawisk pogodowych z nim związanych często zmuszone są do zmiany miejsca pobytu. Artykuł przedstawia problematykę migracji środowiskowej oraz jak Unia Europejska odpowiada na to wyzwanie.

**Słowa kluczowe:** migracja, zmiany klimatu, środowiskowo, klimat, migracja środowiskowa

### Wstęp

Zarówno migracja, jak i zmiany klimatu będą stanowiły duże wyzwanie dla Unii Europejskiej (UE) w nadchodzących latach. Globalne ocieplenie to zjawisko, które wpływa na życie milionów ludzi, a osoby dotknięte skutkami zjawisk pogodowych z nim związanych regularnie zmuszone są do zmiany miejsca pobytu. Artykuł przedstawia problematykę migracji środowiskowej. Zaprezentowane w nim zostaną możliwe definicje migracji środowiskowej, problematyka nazewnictwa zjawiska oraz jakie wyzwanie stanowi dla Unii Europejskiej w kontekście dotychczasowego działania organizacji w celu zapobiegania oraz odpowiedzi na problem. Celem artykułu jest ukazanie ostatnich działań UE w tym obszarze oraz pozycji międzynarodowej jaką Unia Europejska może w przyszłości zająć w związku ze skutkami migracji klimatycznej.

Mobilność ludzi w reakcji na skutki zmian klimatu to nadal obszar, który nie został prawnie zdefiniowany w jeden sposób. Nie istnieje także jedna powszechnie używana definicja. Brak konsensusu w sprawie definiowania tego zjawiska wśród środowiska naukowego wskazuje na jego złożoność. Od wielu lat najpopularniejszą nieformalną definicją osoby „uchodźcy środowiskowego” jest ta podana przez Essama El-Hinnawi – ówczesnego pracownika Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) w 1985 roku, która określała uchodźców środowiskowych jako „osoby, które zostały zmuszone do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania, czasowo lub na stałe, z powodu wyraźnego zakłócenia środowiskowego (naturalnego i/lub wywołanego przez człowieka), które zagroziło ich istnieniu i/lub poważnie wpłynęło na jakość ich życia” (Hinnawi 1985, s. 4). W definicji tej występuje określenie zakłócenia środowiskowe, które odnosi się według autora do wszelkich zmian chemicznych, biologicznych lub fizycznych, które wpływają na ekosystem powodując, że staje się on „nieprzydatnym do podtrzymywania życia ludzkiego” (Hinnawi 1985, s. 4). Natomiast robocza definicja Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), cytowana także w publikacjach Parlamentu Europejskiego brzmi następująco: „migranci środowiskowi to osoby lub grupy osób, które z ważnych powodów, takich jak nagle lub postępujące zmiany w środowisku, negatywnie wpływające na ich życie lub warunki bytowe, są zmuszone opuścić swoje stałe miejsca zamieszkania lub dokonują takiego wyboru, czasowo lub na stałe, i przemieszczają się w obrębie swojego kraju lub za granicę” (MC/INF/288). Niemalże identyczna definicja została podana na stronie internetowej Komisji Europejskiej z wyjaśnieniem określenia tłumaczonego na język polski jako „migrant klimatyczny”. Kolejnym problemem dla środowiska naukowego jest nazewnictwo zjawiska. J.M. Luetz oraz J. Merson w artykule *Climate Change and Human Migration as Adaptation: Conceptual and Practical Challenges and Opportunities* przywołują całą listę możliwych terminów odnoszących się do mobilności ludzi związanej ze skutkami zmian klimatu. Są to m.in. uchodźcy klimatyczni, eko-uchodźcy, migranci ekologiczni, osoby przesiedlone ze względów środowiskowych, ofiary zmian klimatycznych, przymusowi migranci i wiele innych (Luetz i Merson 2020, s. 2). W środowisku międzynarodowym głównie używanymi określeniami są migrant środowiskowy lub migrant klimatyczny, często stosowane zamiennie. Choć również i tu część naukowców odczuwa, iż terminy te nie oddają powagi sprawy, z którą mamy do czynienia. Słowo „migrant” kojarzy się wielu z osobą, która miała wybór i zdecydowała o swojej mobilności, natomiast w przypadku następujących zmian klimatycznych – ciężko mówić tu o wyborze. Niestety także słowo „uchodźca”

nie jest tutaj odpowiednie ze względu na swoją prawną definicję przedstawioną w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców. Według Konwencji uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem” (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515). Wszystko to pokazuje, że środowisko międzynarodowe pilnie potrzebuje oficjalnego określenia prawnego nazywającego zjawisko mobilności związanej ze zmianami klimatu oraz jego definicji. W artykule przewijają się różne określenia zjawiska, w tym określenie migranci środowiskowi używane za IOM.

Aby dobrze zinterpretować i zdefiniować nazewnictwo, warto wiedzieć, jakie czynniki je tworzą. Jako główne czynniki wpływające na migrację klimatyczną można wymienić: brak dostępu do wody pitnej, ekstremalne warunki i wydarzenia pogodowe (np. powodzie lub susze) oraz podniesienie się poziomu mórz i oceanów. Komisja Europejska zaznacza, że występują różne rodzaje kategorii czynników, które mają wpływ na rodzaj, czas i charakter migracji związanych ze zmianami środowiskowymi. Pierwszą kategorią są powolne procesy, tj. podniesienie się poziomu wód w morzach i oceanach czy degradacja gleby. Można także wyróżnić nagłe zdarzenia, np. cyklony, huragany, powodzie, pożary. Wyróżniona została tutaj również degradacja środowiska spowodowana przez człowieka, czyli wylesianie oraz zanieczyszczenie powietrza (*Komisja Europejska 2025a*).

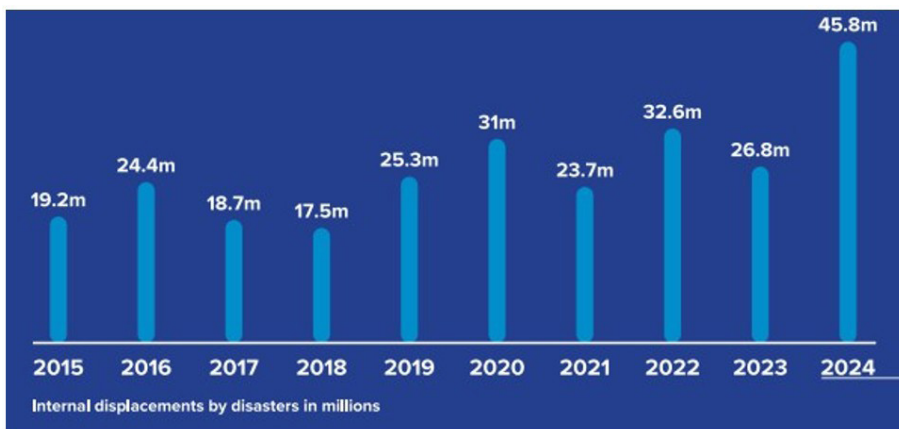
## **Unia Europejska a migracja środowiskowa**

Migracja środowiskowa jest uważana za poważne wyzwanie dla Unii Europejskiej w nadchodzących latach. Państwa członkowskie już od lat zmagają się ze wzrostem mobilności obywateli, a także napływem migrantów z innych kontynentów. Dodatkowo wydarzenia ostatnich lat sprawiły, że w krajach Unii Europejskiej dom znalazły osoby uciekające przed wojną lub represjami politycznymi państw sąsiadujących z UE. Jednak wszystkie te ruchy ludności obciążały istniejący system zarządzania migracjami krajów członkowskich i zmusiły Unię Europejską do opracowania nowych przepisów. Nowy Pakt o migracji i azylu ma wejść w życie w 2026 roku. Stanie się on najważniejszym zbiorem przepisów dotyczących migracji dla państw Unii Europejskiej. Mimo rozwinięcia w nim przepisów o bezpieczeństwie uchodźców, nie rozpoznaje on jednak migrantów środowiskowych i w żaden sposób nie odnosi się do potrzeb osób dotkniętych zjawiskami związanymi ze zmianami klimatu. W konsekwencji status tych osób

pozostaje więc bez zmian – ciężki do określenia. Do tej pory nie poczyniono żadnych postępów prawnych, które zwracałyby uwagę wyłącznie na traktowanie i ochronę migrantów środowiskowych w UE, mimo że już w 2011 roku Parlament Europejski w swojej publikacji zwracał uwagę na możliwe rozwiązania prawne zjawiska migracji środowiskowej – poprzez tworzenie nowego prawa lub zmianę już istniejącego. Przedstawione jest w tym zakresie pięć opcji. Jako pierwsza, lecz niemożliwa do zrealizowania, została wymieniona zmiana rozszerzająca zakres wyżej wspomnianej Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, która mogłaby doprowadzić do dewaluacji obecnej ochrony uchodźców. Kolejną podaną opcją jest rozszerzenie Wytycznych dotyczących Przemieszczeń Wewnętrznych, mimo że opcja ta możliwa jest do zrealizowania to nie przyniosłaby najpewniej oczekiwanych skutków, ze względu na brak mocy prawnej. Trzecia opcja – stworzenia nowych ram prawnych, została uznana za mało prawdopodobną do zrealizowania ze względu na możliwy brak woli politycznej państw członkowskich, co oznaczałoby niską skuteczność podobnie jak przy opcji drugiej. Następną wymienioną opcją jest włączenie dodatkowego paragrafu do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, co mimo rozpoczętej dyskusji nie przyniosło żadnych skutków. Ostatnia wymieniona opcja to zmiana i wykorzystanie istniejących form tymczasowej ochrony jako instrumentu, który będzie mógł zapewnić zakwaterowanie osobom przesiedlonym z powodu czynników środowiskowych, jednak pomysł ten mógłby pomóc tylko określonej grupie osób, co nie rozwiązuje problemu (*Directorate General for Internal Affairs, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs of the European Parliament* 2011). Wymienione wyżej opcje wskazują na ograniczone możliwości w zakresie stanowienia prawa i mimo potrzeby wręcz natychmiastowego działania, Unia Europejska na ten moment nie wychodzi z nowymi inicjatywami uregulowań prawnych. Ważna do wspomnienia jest tutaj także możliwość wykorzystania Dyrektywy w sprawie ochrony tymczasowej z 2001 roku, jeśli w wyniku katastrofy naturalnej lub innego ekstremalnego zjawiska do Unii Europejskiej zaczęłyby napływać większe ilości uchodźców środowiskowych. Mimo, że dyrektywa ta została stworzona po konfliktach w byłej Jugosławii, a jej mechanizm został wykorzystany tylko raz – w 2022 roku, aby zaoferować szybką i skuteczną pomoc osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie, dokument mógłby potencjalnie być wykorzystany także w innych sytuacjach (*Komisja Europejska* 2025b). Stanowi to pewne zabezpieczenie dla Unii Europejskiej i tworzy odpowiednie procedury w sytuacjach, kiedy istnieje potrzeba szybkiej reakcji.

Cały mechanizm stanowi także formę ochrony dla samych uchodźców, która zapewnia im odpowiednią opiekę i prawa podczas ich pobytu w państwach członkowskich UE.

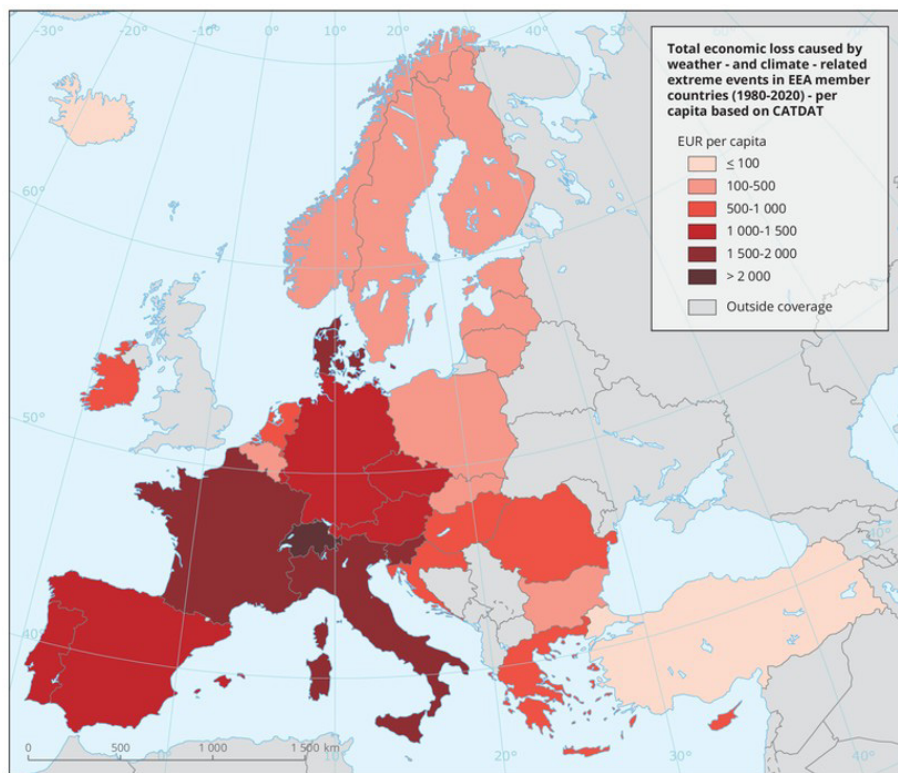
Aby lepiej zrozumieć jak poważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej jest i będzie migracja środowiskowa, warto przyjrzeć się statystkom. Centrum Monitorowania Przesiedleń Wewnętrznych według zebranych danych donosi, że od 2008 do 2023 roku aż 376 milionów osób zostało zmuszone do migracji przez czynniki związane ze zmianami klimatu i naturalnymi katastrofami (*European Parliamentary Research Service* 2023). W 2024 roku liczba osób, które zmieniały miejsce swojego pobytu wewnątrz granic swojego państwa ze względu na katastrofy wyniosła 45,8 milionów osób (*Internal Displacement Monitoring Centre* 2025). Jest to niemal dwukrotny wzrost w porównaniu z 2023 rokiem, co wskazuje na rosnący problem.



Fot. 1. Przemieszczenia wewnętrzne ze względu na katastrofy 2015-2024

Źródło: *Internal Displacement Monitoring Centre* 2025

Dodatkowo Europejska Agencja Środowiskowa, bazując na danych CAT-DAT podaje, że państwa Europejskiej Strefy Ekonomicznej wydały ponad 500 bilionów euro przez ostatnie 40 lat w związku z ekstremalnymi wydarzeniami pogodowymi, które przyniosły aż 142101 ofiar śmiertelnych (*Europejska Agencja Środowiskowa* 2025).



Fot. 2. Całkowita strata ekonomiczna spowodowana ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi i klimatycznymi w krajach członkowskich EOG (1980–2020) – na mieszkańca

Źródło: Europejska Agencja Środowiskowa 2025

Mimo braku działań w tym temacie w prawodawstwie unijnym, temat ten nie pozostaje niezauważony. Już w 2008 roku Wysoki Przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Javier Solana) oraz Komisja Europejska wystosowały pismo do Rady Europejskiej mówiące o zagrożeniach związanych z migracją środowiskową. Dokument zawiera także rekomendacje: wzmocnienie potencjału UE w zakresie badań, analiz, monitorowania i systemów wczesnego ostrzegania; rozwijanie zdolności państw członkowskich w zakresie ochrony ludności oraz wykorzystania instrumentów zarządzania kryzysowego i reagowania na katastrofy; wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie wykrywania i monitorowania zagrożeń bezpieczeństwa związanych ze zmianą klimatu oraz w zakresie zdolności zapobiegania i reagowania; dalsze włączanie kwestii adaptacji i odporności na zmianę klimatu do regionalnych strategii UE (*Wysoki Przedstawiciel i Komisja Europejska* 2008). Od tamtej pory instytucje UE wydały kilkanaście

publikacji dotyczących analizy zjawiska i badań przeprowadzonych w tym zakresie. Od 2020 roku Unijne Wspólne Centrum Badawcze (JRC) przy pomocy projektu CLICIM (**CL**imate **C**hange **I**nduced **M**igration project) dąży do wyjaśnienia roli czynników klimatycznych i ich wpływu na migrację oraz mobilność populacji w Afryce. Od początku działania wydano kilka raportów analizujących wpływ zmian klimatu na m.in. demografię oraz migrację. Poprzez przeprowadzone analizy będziemy w stanie lepiej zrozumieć oddziaływanie poszczególnych czynników na mobilność ludzi, a także lepiej przewidywać kolejne etapy i zaplanować podjęcie odpowiednich kroków.

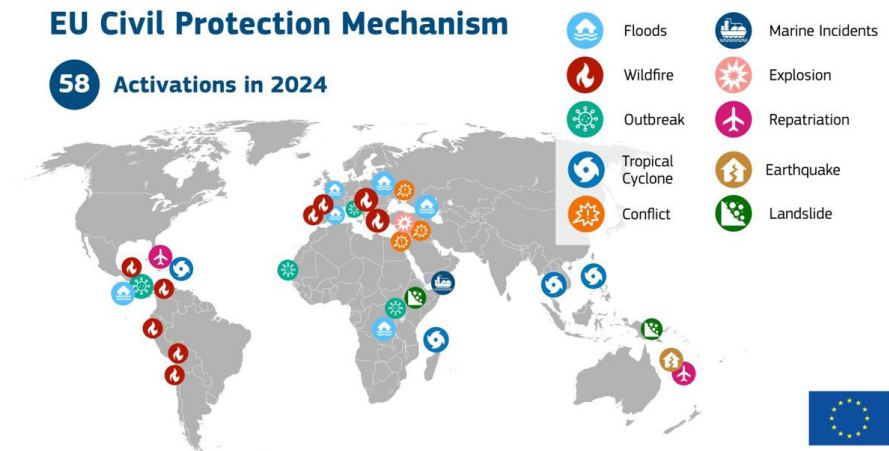
Unia Europejska nie widząc możliwości uregulowania sytuacji migracji środowiskowej prawnie, zdecydowała się działać na jej przyczynę – zmianę klimatu. W ostatnich latach Komisja Europejska i państwa członkowskie wprowadziły szereg strategii, aby ograniczyć skutki zmian klimatu i spowolnić postępujące globalne ocieplenie, licząc że ograniczy to także migrację. Jedną z flagowych polityk Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen ogłoszoną w 2019 roku był Europejski Zielony Ład. Komisja Europejska uznała, że zmiany klimatu są czynnikiem wywołujący migracje i inne źródła niestabilności, np. konflikty czy brak bezpieczeństwa żywnościowego. Europejski Zielony Ład zawierał w sobie szereg strategii, które miały pokazać ekologiczne podejście Unii Europejskiej do spraw transportu, rolnictwa, energii czy ekonomii (COM/2019/640 final). Możemy wyróżnić tutaj takie strategie i osiągnięcia jak: strategia Od pola do stołu, plan REPowerEU, System handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych, Akt w sprawie surowców krytycznych, pakiet Gotowi na 55 i wiele innych. Główny cel Europejskiego Zielonego Ładu to zielona transformacja, która doprowadzi do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku. Strategia ta ma za zadanie długoterminowo łagodzić skutki zmian klimatu, czyli m.in. wpłynąć na migrację środowiskową. Dodatkowo strategię ochrony bioróżnorodności czy też zielonej transformacji energetycznej pokazują zaangażowanie UE w osiągnięcie celu nie tylko neutralności klimatycznej, ale także ograniczenia skutków niestabilności w wielu regionach świata związanych ze zmianami klimatu. Podczas komunikowania Europejskiego Zielonego Ładu Komisja Europejska stwierdziła, że dzięki odpowiednim strategiom i współpracy z partnerami będziemy mogli zwiększyć odporność na zmiany klimatu i zapobiec konfliktom ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe i wodne oraz przesiedleniom ludzi (COM/2019/640 final).

Działanie długoterminowe to ważny element zapobiegania migracji środowiskowej na dużą skalę, jednak nie jesteśmy w stanie zapobiec wszystkim ekstremalnym wydarzeniom pogodowym, np. powodziom błyskawicznym, cyklonom,

huraganom. To właśnie takie wydarzenia nasilają mobilność osób dotkniętych kataklizmem. Od 2001 roku UE stara się pomagać w sytuacjach kryzysowych poprzez Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Dzięki mechanizmowi każdy kraj na świecie, który zostanie dotknięty klęską żywiołową, może zwrócić się o pomoc do UE. Komisja Europejska w odpowiedzi skoordynuje wymaganą pomoc, wyśle na miejsce przetrenowany personel lub pomoże z kosztami transportu i operacyjnymi tym, którzy zostali dotknięci katastrofą (*Komisja Europejska 2025c*). Od czasu uruchomienia programu pomocy udzielono odpowiadając na 820 wniosków, w tym 58 tylko w 2024 roku. Uruchomiony został w związku z powodziami, pożarami roślinności, cyklonami tropikalnymi, ale także ze względu na zaistniałe konflikty, co pokazuje wielopoziomowość działania. Całość działa na wzajemnej pomocy oraz łączeniu zasobów pochodzących z państw UE lub państw sprzymierzonych, co pomaga udzielić odpowiedniego wsparcia w zależności od sytuacji. Mechanizm reaguje na problemy, które występują „tu i teraz”, pomaga w pierwszej pomocy po katastrofie naturalnej, co z pewnością przyspiesza także proces odbudowy i powrotu osób do swoich domów. Jest to jednak działanie krótkoterminowe, które nie daje żadnych możliwości prawnych osobom, które zdecydują się w wyniku kataklizmu zmienić miejsce zamieszkania. Niestety w dużej części te katastrofy naturalne powracają i jednorazowa pomoc nie zmieni niepewności i braku bezpieczeństwa, które na co dzień odczuwają miliony osób. Wraz ze wzrostem przypadków powodzi i pożarów, które są następstwem globalnego ocieplenia, osób migrujących będzie przybywać.

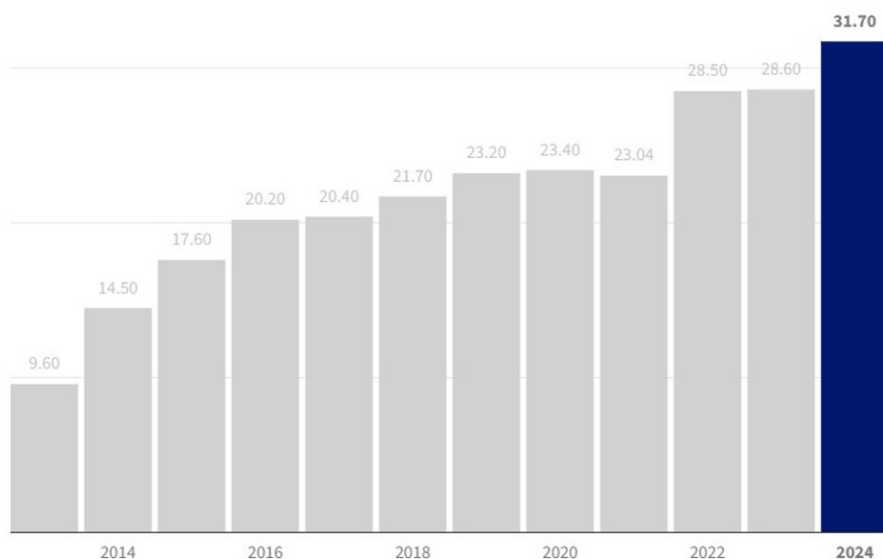
## EU Civil Protection Mechanism

**58** Activations in 2024



Fot. 3. Aktywacje Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w 2024 roku  
Źródło: *Komisja Europejska 2025b*.

Warto zauważyć jednak, że Unia Europejska działa globalnie, wiedząc, że zmiany klimatu to nie tylko wyzwanie dla kontynentu europejskiego. UE, wraz z państwami członkowskimi, finansuje wsparcie działań adaptacyjnych w krajach narażonych na klęski żywiołowe i degradację środowiska poza obszarem Unii Europejskiej, co pozwala ograniczyć skutki katastrof naturalnych, tym samym ograniczając migrację z tych terenów. Dodatkowo wspiera i tworzy programy pomocowe, aby państwa rozwijające się, które częściej narażone są na klęski żywiołowe, mogły opracować swoje własne strategie adaptacyjne w celu lepszego radzenia sobie ze skutkami katastrof. Jednym z przykładów działań UE w tym obszarze może być sfinansowany ze środków Unii Europejskiej projekt KADI, który dzięki użyciu odpowiedniej infrastruktury i technologii poprawił dokładność i dostępność informacji klimatycznych dla całej Afryki. Jak donosi koordynator projektu W.L. Kutsch podczas pilotażowych programów miejskich w Dar es Salaam, Nairobi i Abidżanie wykorzystano „czujniki cyfrowe i metody nauki obywatelskiej do opracowania usług klimatycznych, które wspierają przewidywanie stresu termicznego, powodzi błyskawicznych i zanieczyszczenia powietrza oraz adaptację do nich” (*CORDIS Komisja Europejska 2025a*). Innym projektem ulepszającym usługi klimatyczne w Afryce był projekt DOWN2EARTH. Jednym z rezultatów projektu było stworzenie systemu modelowania, który w wiarygodny sposób przewiduje wpływ nadchodzących pór deszczowych na suche obszary Rogu Afryki (*CORDIS Komisja Europejska 2025b*). Właśnie przez finansowanie takich projektów UE stara działać przyczynowo, dając państwom rozwijającym się możliwości tworzenia i wykorzystania infrastruktury wczesnego wykrywania oraz adaptacji do postępujących zmian klimatu. To tylko część ze środków przeznaczonych na działania klimatyczne prowadzone poza Europą. W 2024 roku Europa przeznaczyła ponad 31 miliardów euro na finansowanie różnych działań klimatycznych, z czego 4,6 miliarda euro zostało przeznaczona z budżetu UE (*Rada Unii Europejskiej 2025a*). Pomoc udzieloną na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować na ilustracji poniżej. Dodatkowo UE współpracuje z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu osiągnięcia celów klimatycznych i wsparcia środowiska. Wspólnie z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) promuje i działa na rzecz Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju m.in. przez Europejski Zielony Ład czy wsparcie państw rozwijających się (*Rada Unii Europejskiej 2025b*).



Fot. 4. Wkład Europy w finansowanie działań klimatycznych (w mld euro)

Źródło: Rada Unii Europejskiej 2025.

## Przyszłość migracji środowiskowej i nowe wyzwania dla UE

Bank Światowy przewiduje, że do 2050 roku ponad 200 milionów osób na świecie będzie musiało migrować ze względu na następujące zmiany klimatyczne (Clement i in. 2021, s. 80). Według przewidywań najwięcej migrantów klimatycznych pochodzić będzie z Afryki Subsaharyjskiej. Wewnętrzna migracja środowiskowa będzie nasilała się już w kolejnych kilku latach, po czym następnie będzie rozprzestrzeniać się i przenosić. Bank Światowy podaje jednak, że zdecydowane działania na rzecz ograniczenia zmian klimatu mogą ograniczyć skalę migracji klimatycznej nawet o 80% (Bank Światowy 2021). Działania na rzecz klimatu to także działania na rzecz ograniczenia konieczności migracji środowiskowej.

Strategie długoterminowe, cele neutralności klimatycznej, wsparcie w czasach katastrof naturalnych, wsparcie nauki czy też współpraca z innymi państwami i kontynentami zdecydowanie pokazują, że Unia Europejska, nie pozostaje bierna, jeśli chodzi o zmiany klimatu. Niestety jednak zarówno w prawodawstwie unijnym, jak i w płynących komunikatach słyszymy zbyt mało o rosnącym problemie migracji środowiskowej. Unia Europejska odpowiadając na wyzwania związane z migracją środowiskową stara się działać na przyczynę, czyli zmianę klimatu, ale niestety bez odpowiednich uregulowań prawnych statusu osób

migrujących ze względu na zmiany klimatu, sytuacja pozostanie ciężka. Osoby te potrzebują odpowiedniej opieki prawnej i rozpoznania na arenie międzynarodowej. Brak odpowiedniej definicji czy też procedur dotyczących ich obsługi utrudni nie tylko proces dla samych migrantów klimatycznych, ale także utrudni działanie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w związku z brakiem jednoznacznych procedur. Rosnące napięcia związane z migracją oraz niska skuteczność działań innych organizacji międzynarodowych wskazuje rolę jaką powinna objąć UE. Ucząc się na błędach ostatnich kilkunastu lat i milionach migrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej, powinniśmy uregulować status migrantów środowiskowych jak najwcześniej. Tak jak w przypadku przepisów regulujących sztuczną inteligencję, tak i tutaj Unia Europejska musi pokazać się jako globalny lider w związku z wyzwaniem jakie stanowi migracja środowiskowa.

## **Bibliografia**

### *Bank Światowy*

2021 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/13/climate-change-could-force-216-million-people-to-migrate-within-their-own-countries-by-2050> (dostęp: 01.10.2025).

Clement V., Rigaud K.K., de Sherbinin A. i in.

2021 *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration. World Bank*, <http://hdl.handle.net/10986/36248> (dostęp: 12.12.2025).

*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*

2019 *The European Green Deal*.

### *CORDIS Komisja Europejska*

2025a <https://cordis.europa.eu/article/id/458236-improved-data-collection-and-new-services-for-atmospheric-and-climate-science-in-africa/pl> (dostęp: 01.10.2025)

2025b <https://cordis.europa.eu/article/id/458231-new-climate-tools-to-shape-policies-and-secure-the-future-of-the-horn-of-africa/pl> (dostęp: 01.10.2025)

*Directorate General for Internal Affairs, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs of the European Parliament*

- 2011 *Climate Refugees': Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration*, Briefing Paper, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE\\_ET\(2011\)462422\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE_ET(2011)462422_EN.pdf) (dostęp: 01.10.2025).

Discussion Note: Migration and the Environment 2007

*Europejska Agencja Środowiskowa*

- 2025 *Economic losses and fatalities from weather- and climate-related events in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/economic-losses-and-fatalities-from-weather-and-climate-related-events-in-europe> (dostęp: 01.10.2025).

*European Parliamentary Research Service*

- 2023 *The concept of 'climate refugee'. Towards a possible definition*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS\\_BRI\(2021\)698753\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf) (dostęp: 01.10.2025).

Hinnawi Essam E.

- 1985 *Environmental refugees*, <https://digitallibrary.un.org/record/121267?ln=es&v=pdf> (dostęp: 12.12.2025).

*Internal Displacement Monitoring Centre*

- 2025 *Global Report on Internal Displacement* <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025> (dostęp: 01.10.2025).

*Komisja Europejska*

- 2025a [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/environmental-migrant\\_en?prefLang=pl](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/environmental-migrant_en?prefLang=pl) (dostęp: 01.10.2025).
- 2025b [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu/temporary-protection\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu/temporary-protection_en) (dostęp: 01.10.2025).
- 2025c [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en?prefLang=pl](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en?prefLang=pl) (dostęp: 01.10.2025).

Luetz J.M., Merson J.

2020 *Climate Change and Human Migration as Adaptation: Conceptual and Practical Challenges and Opportunities*, [w:] *Climate Action. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, red. W. Leal Filho et. al., Cham.

*Organizacja Narodów Zjednoczonych*

1951 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515).

*Rada Unii Europejskiej*

2025a <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/climate-finance/#0> (dostęp: 31.10.2025)

2025b <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-un-cooperation> (dostęp: 31.10.2025)

*Wysoki Przedstawiciel i Komisja Europejska*

2008 Climate change and international security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council (S113/08). [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf) (dostęp 01.10.2025).

## **Challenges and the Role of the European Union in the Context of Environmental Migration**

**Abstract:** Both migration and climate change will pose significant challenges for the European Union (EU) in the coming years. Global warming is a phenomenon that affects the lives of millions of people on a daily basis, and individuals impacted by climate-related weather events are often forced to change their place of residence. This article presents the issue of environmental migration and examines how the European Union responds to this challenge.

**Keywords:** migration, climate change, environment, climate, environmental migration



## **WSPÓŁCZESNY TERRORYZM „SAMOTNYCH WILKÓW” W EUROPIE: PRZYCZYNY, MECHANIZMY I KONSEKWENCJE**

**Abstrakt:** Dane dotyczące aktów terrorystycznych w Europie obrazują trend wskazujący na wzrost aktywności sprawców indywidualnych, potocznie zwanych „samotnymi wilkami”. Poniższy artykuł ma na celu omówienie wspomnianego zjawiska oraz osadzenie go w obszarze badań nad terroryzmem, a także próbę identyfikacji cech wspólnych, mogących stanowić wzorzec zachowań tego typu sprawców. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż głównymi czynnikami przyczyniającymi się do upowszechniania się tego zjawiska jest radykalizacja, w szczególności młodych osób, nierzadko poparta działaniami propagandowymi w przestrzeni internetowej. Z perspektywy globalnej nie bez znaczenia pozostaje także sytuacja geopolityczna na świecie oraz wszelkiego rodzaju wojny i konflikty.

**Słowa kluczowe:** terroryzm, „samotne wilki”, terroryzm indywidualny, radykalizacja, Europa, Unia Europejska

### **Wstęp**

We współczesnym świecie terroryzm uznawany jest za jedno z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a zarazem jest zjawiskiem szczególnie obecnym w przestrzeni medialnej i wywołującym skrajne emocje w społeczeństwie. Jak zauważył filozof i historyk Yuval Noah Harari, więcej ofiar ginie statystycznie w wyniku konwencjonalnych działań zbrojnych, wypadków drogowych, czy chociażby chorób cywilizacyjnych, niż wskutek zamachów terrorystycznych. Mimo to działania terrorystów wywołują panikę i zamęt w społeczeństwie,

a rządy państw dotkniętych atakami podejmują często środki niewspółmierne do skali samego aktu (Harari 2018, s. 209-210). Czyni to terroryzm jednym z najpoważniejszych zagrożeń asymetrycznych, które charakteryzuje dysproporcja w zasobach i możliwościach stron.

Poniższy artykuł ma za zadanie zmierzyć się z analizą zjawiska wzrastającej aktywności tzw. samotnych wilków na terenie Europy. W tym celu konieczna jest precyzyjna próba zdefiniowania tego typu działalności i osadzenie pojęcia samotnych wilków w ogólnych ramach definicyjnych terroryzmu oraz rodzajów organizacji terrorystycznych. Równie istotne pozostają także kwestie przyczyn, które prowadzą do zamachów, celów i motywacji, którymi kierują się terroryści, a także sam wzorzec działania samotnych wilków. Przedstawione zostaną także konsekwencje, jakie niosą ze sobą zamachy terrorystyczne samotnych wilków. Kluczowe pozostaje zatem rozstrzygnięcie tego: jak rozumieć pojęcie samotnego wilka; jaka jest charakterystyka zamachów przeprowadzanych przez samotne wilki w Europie oraz czy istnieje możliwość jak najprecyzyjniejszego rozpoznania wzorca ich postępowania, a także przyjrzenie się konsekwencjom jakie akty tego typu przemocy niosą dla społeczeństwa. Do podjęcia analizy zjawiska terroryzmu samotnych wilków w Europie zastosowano metodę *desk research*. Przywołano literaturę dotyczącą badań nad terroryzmem oraz analizy dotyczące zjawisk terrorystycznych. Ponadto, przeanalizowano dane statystyczne oraz raporty dotyczące zamachów terrorystycznych. Odwołano się także do doniesień prasowych dotyczących wybranych, często niedawnych, przypadków aktów terrorystycznych.

W dobie globalizacji i cyfryzacji to zjawisko zyskuje na znaczeniu, gdyż Internet stanowi dogodne środowisko do pozyskiwania informacji na temat tego, jak przeprowadzić zamach, jak dobrać cel ataku, a nawet rekrutować zamachowców. Ponadto terroryzm samotnych wilków jest ściśle związany z radykalizacją społeczeństwa, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Ten proces także odbywa się w dużej mierze poprzez narzędzia internetowe. Mimo iż w opinii publicznej, zwłaszcza po zamachach Al-Kaidy na World Trade Center i Pentagon z 11 września 2001 roku, terroryzm kojarzy się głównie z fundamentalizmem islamskim, to motywacje samotnych wilków są bardzo złożone i inspirowane różnymi ideologiami. Fakt działania samotnych wilków bez bezpośredniego powiązania z organizacjami terrorystycznymi sprawia, że jest on trudnym do przewidzenia zjawiskiem, któremu zapobieganie przez odpowiednie służby jest wyraźnie utrudnione.

Samo pojęcie terroryzmu wywodzi się od greckiego słowa *tereo* lub łacińskiego *ters* lub *tres*, które to oznaczają wywoływać grozę i strach; przerażać. Początkowo, w czasach rewolucji francuskiej, odnosiło się do formy sprawowania

rządów, następnie było kojarzone z ruchami rewolucyjnymi lub politycznymi (Wojciechowski i Osiewicz 2017, s. 22). Wielu badaczy podejmowało próbę skonceptualizowania terroryzmu, jednakże jedna ogólna definicja nigdy nie została wypracowana. Terroryzm można także definiować z różnych perspektyw: historycznej, psychologicznej, przemocy politycznej (innej niż terroryzm), aktu terrorystycznego oraz z perspektywy samego terrorysty (Schmid 2023). Należy także pamiętać o często niełatwym zadaniu, jakim jest rozróżnienie terroryzmu od innych aktów przemocy, w szczególności w przypadku walki narodowowyzwoleńczej czy separatyzmów. Wiąże się to bezpośrednio z perspektywą stosującego dany termin, co widać też poprzez wykorzystanie pojęcia terroryzmu w debacie medialnej czy politycznej. Nazwanie aktu terroryzmem często pozwala uzasadnić konkretne działania rządzących (co można zaobserwować w przypadku chociażby Palestyny) lub wpłynąć na postrzeganie konkretnej sytuacji przez opinię publiczną. Naukową definicję terroryzmu, wypracowaną na podstawie analiz innych badaczy i terminów stosowanych przez instytucje, podaje Sebastian Wojciechowski, opisując terroryzm jako „różnie umotywowaną i realizowaną z naruszeniem istniejącego porządku prawnego formę przemocy polityczno-społecznej (lub groźbę jej użycia) podjętą przez pojedyncze osoby lub grupy osób, skutkującą wywołaniem strat fizycznych, psychicznych czy materialnych, a przeprowadzoną za pomocą różnorodnych środków i metod działania. Przemoc ta jest wymierzona w cel/cele bezpośrednie (np. osoby reprezentujące dane państwo) lub cel/cele pośrednie, przy pomocy których sprawca/-y chcą osiągnąć finalny efekt” (Wojciechowski i Osiewicz 2017, s. 26). Na potrzeby niniejszego artykułu warto przywołać także definicję zawartą w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie zwalczania terroryzmu, która szczegółowo określa konkretne przestępstwa terrorystyczne oraz cele, w jakich zostały popełnione. Wyróżnia się wśród nich m.in. ataki na ludzkie życie oraz integralność fizyczną osób; porwania i branie zakładników, zniszczenia obiektów publicznych i różnego rodzaju infrastruktury, zajęcie statku powietrznego, wodnego lub innego rodzaju środka transportu publicznego; działania związane z materiałami wybuchowymi i bronią, w tym biologiczną, chemiczną, radiologiczną i jądrową; uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, które mogą zaszkodzić ludzkiemu życiu; przerywanie dostaw podstawowych zasobów, w tym wody i energii elektrycznej, które stwarzają zagrożenie dla życia, etc. Warunkiem uznania tych działań za przestępstwa terrorystyczne jest przeprowadzenie ich w celu „poważnego zastraszenia ludności, bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub

zaniechania jakiegos działania lub poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej” (*Parlament Europejski i Rada UE* 2017, art. 3).

Głównym aktorem kojarzonym ze zjawiskiem terroryzmu pozostaje organizacja terrorystyczna. Formacja ta przeszła ewolucję od mało złożonych ugrupowań do zaawansowanej struktury sieciowej, która umożliwia działalność pozwalającą unikać środków antyterrorystycznych. Wiele z tych organizacji motywowanych jest celami ideologicznymi czy politycznymi, jednak równie istotne są cele związane z nagłośnieniem ich działalności i zastraszaniem ludności oraz władz. Takie organizacje jak Państwo Islamskie, Al-Kaida, ETA czy IRA są powszechnie znane opinii publicznej, ponieważ same dążą do rozpoznawalności i rozgłosu, aby oddziaływać na społeczeństwa i zwiększać poczucie zagrożenia, dążąc do destabilizacji społecznej lub politycznej. Rozpoznawalność pozwala organizacjom wywierać presję na rządy, zmuszając je do negocjacji lub zmiany polityki. Jednak nie wszystkie ataki terrorystyczne dokonywane są przez organizacje terrorystyczne, a popularnym fenomenem stają się zamachy terrorystyczne przeprowadzane przez tzw. samotne wilki. Dane *Institute for Economics & Peace* wskazują na trend, który mówi, iż od 2017 roku większość śmiertelnych ataków terrorystycznych na Zachodzie była przeprowadzona przez samotne wilki, z czego w Europie ilość zamachów jednostek inspirowanych dżihadem w latach 2015 – 2021 była większa w stosunku do tych, których dokonały organizacje terrorystyczne (*Institute for Economics & Peace* 2025).

## **Kim jest „samotny wilk”? Definicje i typologia**

Terroryzm samotnych wilków nie jest zjawiskiem zupełnie nowym i sięga już XIX wieku. Pojęcie to według Tomasza Czapiewskiego pojawiło się wraz z amerykańskimi supremacjonistami (Czapiewski 2015, s. 125). W celu precyzyjnego posługiwania się tym terminem należy go dokładnie zdefiniować i odróżnić od pozostałych, pokrewnych pojęć, takich jak: soloterroryzm czy terroryzm indywidualny. Rodger A. Bates terroryzm samotnych wilków opisuje jako „akty przemocy dokonywane przez samotnie działające, samoradykalizujące się osoby, mające na celu promowanie określonej idei lub przekonań” (Bates 2012, s. 2). Badacze rozróżniają soloterrorystów jako sprawców indywidualnych, którzy sympatyzują z ideologią organizacji terrorystycznych i którzy mogli być, ale nie są jej członkami lub byli przez nią trenowani. W tym przypadku terrorysta sam

decyduje się na atak, a rozkazy i instrukcje nie pochodzą od ugrupowania terrorystycznego. Samotny wilk, jak nazwa wskazuje, jest odłączony od grupy-stada i przeprowadza akt terrorystyczny wyłącznie samodzielnie, nie będąc w żaden sposób powiązany z żadną organizacją (Zierhoffer 2014, s. 49). Czapiewski proponuje także podział na terroryzm indywidualny właściwy i indywidualny sieciowy. Ten pierwszy miałby bardziej odpowiadać temu, co w niniejszym artykule jest rozumiane jako terroryzm samotnych wilków, czyli sytuację, gdy zamachowiec nie jest w żaden sposób powiązany z organizacją terrorystyczną ani bezpośrednio, ani poprzez relacje z jej członkami. Terroryzm indywidualny sieciowy miałby polegać na samodzielnym przeprowadzeniu aktu terrorystycznego przez jednostkę, lecz po rekrutowaniu i poinstruowaniu przez organizację terrorystyczną (Czapiewski 2015, s. 122). Z terminem indywidualnego terroryzmu sieciowego można powiązać koncepcję *leaderless jihad* wprowadzoną przez Marca Sagemana. Jest to zjawisko, w którym odpowiedzialność za przeprowadzanie zamachów terrorystycznych jest zdecentralizowana i z kierownictwa organizacji terrorystycznej zostaje przeniesiona na jednostki lub małe grupy inspirowane ideologią dżihadu (Sageman 2008). Większość sporów definicyjnych skupia się na jednostkach, lecz niektórzy badacze wyróżniają także grupy samotnych wilków (*lone wolf packs*). Zalicza się do nich małe komórki, dwóch lub trzech osób, które nie są częścią szerszej organizacji, ale same przeprowadzają ataki terrorystyczne i nimi kierują (Pantucci, Ellis i Chaplais 2015, s. 5).

Jeffrey D. Simon wyróżnia pięć typów terroryzmu samotnych wilków na podstawie ich motywacji: świeccy – motywowani przesłankami politycznymi, etnicznymi, separatystycznymi lub nacjonalistycznymi; religijni – dokonujący aktu terrorystycznego w imię islamu, chrześcijaństwa, judaizmu lub jakiegokolwiek innej religii; zainteresowani jedną kwestią/ideą (*single-issue*), taką jak aborcja, środowisko, prawa zwierząt, etc.; przestępczy – skupieni głównie na pieniądzach oraz osobistych zyskach, dlatego często ta kategoria nie jest klasyfikowana jako terroryzm, czy terroryzm specyficzny/idiosynkratyczny (związany często z zaburzeniami psychicznymi (Simon 2013). Boaz Ganor przedstawia natomiast model wanny (*the Bathtubmodel*), który wskazuje na fakt, że motywacja sprawcy wynika często z wielu nakładających się na siebie czynników. Źródła motywacji w różnym stopniu wypełniają „wannę” i kiedy ta jest pełna – dochodzi do ataku. Do wyróżnionych motywów należą czynniki ideologiczne (nacjonalistyczne, religijne, polityczne), osobiste (ekonomiczne, interpersonalne, rodzinne) i psychologiczne (skłonność do działania w obronie honoru, zaburzenia psychiczne, „życzenie śmierci”). Na przekroczenie progu,

który oznacza prawdopodobieństwo popełnienia aktu terrorystycznego wpływają kwestie takie jak stabilność psychiczna oraz umiejętność radzenia sobie z otaczającym światem (Ganor 2021, s. 27).

Nowym zjawiskiem jest propozycja przedstawiona przez Departament Stanu USA, która definiuje nowy rodzaj terroryzmu. *Nihilistic Violent Extremists* (NVEs) (Nihilistyczni Ekstremiści Stosujący Przemoc) opisuje się jako osoby, które żywią głęboką nienawiść do społeczeństwa i pragną jego zniszczenia. Szczególnie widać tu brak ważnego czynnika definicyjnego dla terroryzmu, czyli ideologii, choć w niektórych przypadkach jak O9A lub M.K.Y. (neonazistowski akceleracjonizm połączony z satanizmem), można doszukiwać się takich przesłanek w ich ezoterycznych i politycznych manifestach (Argentino, Gay, Bastin 2024). Charakterystyczną cechą tego typu sprawców jest szeroka działalność internetowa oraz potrzeba bycia znaczącym (*Significance Quest Theory*) (Gill 2025). Terroryzm jest zjawiskiem bardzo dynamicznym i zależącym od wielu czynników, natomiast NVEs zdają się nie kwalifikować w jego ramy definicyjne ze względu na fakt, iż przyczyną przemocy jest raczej wyobcowanie i poczucie beznadziei, aniżeli polityczny cel. Niemniej jednak kategoria ta stanowi przykład ekstremistycznej przemocy, a debata czy jest to rodzaj terroryzmu pozostaje obecna w środowisku eksperckim.

## **Przyczyny i mechanizmy stojące za aktami terrorystycznymi samotnych wilków – czynniki wewnętrzne**

Jak wcześniej wspomniano, terroryzm jest zjawiskiem szczególnie złożonym i może mieć na niego wpływ wiele różnego rodzaju czynników. W przypadku wzrostu aktywności terrorystów – samotnych wilków można zauważyć, że dokonywane przez nich akty przemocy wpisują się w ogólnoświatowy trend. Istotnym czynnikiem wewnętrznym jest polaryzacja społeczeństw (w tym europejskich) oraz wzrost popularności radykalnych partii politycznych i organizacji ekstremistycznych. Należy mieć na uwadze różnice między radykalną opinią, a radykalnym czynem, które niekoniecznie muszą się ze sobą wiązać. Znaczący wpływ na aktywność samotnych wilków mają także technologia i media społecznościowe, które w połączeniu z poczuciem wyobcowania stanowią podatne podłoże do radykalizacji i samoradykalizacji.

Wielu badaczy wskazuje na związek pomiędzy wzrostem aktywności samotnych wilków a globalizacją i cyfryzacją. W przestrzeni cyfrowej znajduje się wiele zasobów, które terroryści mogą wykorzystać do swoich działań: od instrukcji

budowy ładunków wybuchowych, przez medialne doniesienia o poprzednich zamachach, aż po wszelkiego rodzaju szczegółowe informacje dotyczące potencjalnych celów (Simon 2013). Samotny wilk niekoniecznie musi funkcjonować jako aktywny użytkownik forów internetowych lub mediów społecznościowych. Wystarczy, że pasywnie konsumuje publikowane treści (Zierhoffer 2014, s. 50), wykorzystując je jako instrukcje lub inspiracje do przeprowadzenia zamachu czy wybrania ofiar. Internet jest także dogodnym źródłem rekrutacji dla ugrupowań o charakterze ekstremistycznym. Fora internetowe, zaszyfrowane komunikatory, platformy gier i media społecznościowe pozwalają na kontakt pomiędzy ludźmi o radykalnych poglądach z całego świata. Z racji, iż samotny wilk jest w pełni samodzielnie odpowiedzialny za zorganizowanie instrumentów do przeprowadzenia aktu terrorystycznego, jego narzędzia są często mało wyrafinowane i łatwo dostępne. Tego typu terrorysta stosuje zazwyczaj tzw. broń białą, pojazdy (często skradzione) lub wytwarzane w warunkach domowych ładunki wybuchowe, a także broń palną pozyskaną nierzadko w nielegalny sposób (Ganor 2021, s. 25). Ponadto organizacje terrorystyczne, takie jak chociażby Al-Kaida czy *Państwo Islamskie*, a wcześniej biali supremacyjniści, obrali strategię wzywania do tak zwanego oporu bez przywództwa (*leaderless resistance*), który polega na dokonywaniu aktów przemocy bez wydanego rozkazu. Takie ataki mogą nieść ze sobą zdecydowanie mniej ofiar ze względu na chociażby mniejsze zasoby pojedynczych zamachowców, ale są zdecydowanie trudniejsze do udaremnienia (Bakker i de Graaf, 2010).

Działalność samotnych wilków w przestrzeni internetowej jest także bezpośrednio powiązana z ekspozycją na radykalizację (często także samoradykalizację), szczególnie wśród młodych ludzi. Cecilia Polizzi podaje za CNN, że prawie 2/3 aresztowań powiązanych z ISIS w Europie w 2024 roku dotyczy nastolatków (Polizzi 2025, s. 86). Polizzi podkreśla także fakt, że era jednej dominującej ideologii już minęła, a młodzi ludzie inspirowani mieszanką politycznych frustracji, ekstremizmów oraz teorii spiskowych. Jako główne zagrożenie identyfikuje trudne w prewencji przekrojowe światopoglądy, które czerpią z różnych ideologii i gloryfikują przemoc. Dzięki decentralizacji ekstremiści inspirowani swoimi przekonaniem jednostki do dokonywania aktów przemocy bez wydawania rozkazów (Polizzi 2025, s. 86). Radykałowie wykorzystują wrażliwość nastolatków i oferują im poczucie przynależności oraz przestrzeni, w której mogą czuć się wysłuchani i rozumiani, co w połączeniu z naturalnymi dla dojrzewania uczuciami, jak frustracja, gniew i buntownicze nastawienie, stanowi stosunkowo łatwe pole do działania. Wiele przykładów radykalizacji młodych osób da się zaobserwować

w Europie, co staje się poważnym problemem. Można się tu posłużyć przykładem pięciu czeskich nastolatków, którzy po kontakcie z treściami propagowanymi przez ISIS zostali zatrzymani przez służby za planowane podpalenia synagogi, a dwóch z nich zostało oskarżonych o planowanie aktu terrorystycznego (*AP News* 2025). Ekspozycja na takie treści ekstremistyczne nie przesądza oczywiście o tym, że jej wynikiem będzie przeprowadzenie zamachu terrorystycznego, lecz zwiększa tę szansę. Nawet użytkownicy, których celem nie jest korzystanie z radykalnych treści mogą trafić na nie poprzez algorytmy i rekomendacje, co obrazuje sytuacja dwunastolatka z Francji, który początkowo szukał informacji o islamie, by w końcu natrafić na materiały ISIS, między innymi o tym, jak skonstruować bombę (Leicester 2025). Według danych Komisji Europejskiej radykalizacja postępuje wśród coraz młodszych osób, a działania antyterrorystyczne wobec nich w niektórych państwach obejmują około 20-30% i dotyczą nawet młodzieży do piętnastego roku życia (Renard 2025). Ekspozowanie młodych ludzi na propagandowe materiały ekstremistyczne może być także długofalową strategią mającą na celu ukształtowanie młodego pokolenia o określonych poglądach, w których obronie mogą dokonywać aktów przemocy.

Przykładem powiązanych czynników wewnętrznych (asymilacja) i zewnętrznych (geopolityczne napięcia) może być kwestia ISIS. Kiedy w 2017 roku Państwo Islamskie w Iraku i Syrii zaczęło upadać, zaczęło zastanawiać się, co stanie się z bojownikami, którzy byli innej narodowości. Część z nich mogła relokować się do państw arabskich i tam dołączać do innych organizacji fundamentalistycznych, lecz pojawiła się obawa, iż niektórzy z nich (a około 5000 posiadało obywatelstwo państwa europejskiego) udadzą się do państw europejskich, gdzie będą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa. Są to osoby dobrze wyszkolone i mające wiedzę operacyjną dotyczącą przeprowadzania ataków. Dzielą się oni na trzy grupy: ci, którzy są rozczarowani porażką ISIS; ci, którzy wciąż zgadzają się z agendą dżihadu, ale decydują się na zmniejszenie lub zaniechanie zaangażowania oraz najbardziej niebezpieczna grupa, czyli powracający bojownicy operacyjni, którzy są w stanie odtwarzać sieci, rekrutować nowych członków, czy przeprowadzać ataki w stylu samotnych wilków (Clarke i Amarsingam 2017, Sasnal 2017). W aktualnych analizach nie jest to jednak często wymieniany czynnik wpływający na wzrost aktywności samotnych wilków, niemniej jednak są to w dalszym ciągu jednostki, które mogą przyczyniać się do radykalizacji potencjalnych zamachowców oraz dostarczać wiedzę na temat technicznych aspektów zamachów terrorystycznych.

## **Terroryzm w ujęciu globalnym i europejskim z uwzględnieniem terroryzmu samotnych wilków – czynniki zewnętrzne**

Do czynników zewnętrznych, które przyczyniają się do rozprzestrzenienia się zjawiska terroryzmu samotnych wilków można zaliczyć niestabilność geopolityczną, wojny i konflikty w wielu regionach świata oraz powiązane z nimi migracje. Globalizacja ma również duże znaczenie w przypadku przepływu radykalnych idei, które dzięki dostępności Internetu można swobodnie rozprowadzać po całym świecie, co sprawia, że terroryzm staje się zjawiskiem transnarodowym. Fakt ten potwierdza również tezę mówiącą, iż czynniki mogą się przenikać, gdyż rozprzestrzenianie ekstremistycznych treści w sieci jest jedną z bezpośrednich przyczyn radykalizacji.

Zagrożenie terrorystyczne jest zjawiskiem globalnym o większym lub mniejszym natężeniu w zależności od regionu. Większość zamachów terrorystycznych ma miejsce w obszarze Sahelu oraz na Bliskim Wschodzie, jednakże po utrzymującej się przez kilka lat tendencji spadkowej, liczba zamachów terrorystycznych w Europie zaczęła wzrastać. Najnowsze zestawienie *Global Terrorism Index* z 2025 roku przeprowadzane przez *Institute for Economics & Peace* wskazuje, że w ciągu ostatnich pięciu lat na tzw. Zachodzie za 93% śmiertelnych ataków odpowiadają samotne wilki (*Institute for Economics & Peace* 2025), w związku z czym warto się nad tym fenomenem pochylić. Należy mieć na uwadze, że raport ten do opisywanego Zachodu zalicza poza Europą także m.in. Stany Zjednoczone czy Kanadę. W 2024 roku państwa zachodnie doświadczyły pierwszego od siedmiu lat wyraźnego wzrostu aktywności terrorystycznej. Szczególnie niepokojące są nowe incydenty w państwach, które przez lata pozostawały wolne od takich zagrożeń, jak Szwecja, Finlandia czy Dania. W Europie najgorzej pod tym względem wypadają Niemcy, które plasują się na dwudziestym siódmym miejscu w rankingu. W rozumieniu raportu, samotny wilk to jednostka, która nie jest powiązana z żadną konkretną grupą ideologiczną, ale która mogła zadeklarować swoją lojalność wobec niej, jednak bez bezpośrednich kontaktów z jej aktywnymi członkami. Część terrorystów zidentyfikowała się z Państwem Islamskim na krótko przed zamachem, mimo procesu samoradykalizacji. Z kolei niektórzy byli narażeni na treści ekstremistyczne przekazywane przez osoby trzecie, które nie były w żaden sposób zaangażowane w przygotowanie ataku. Raport wskazuje także na powiązanie wzrostu działalności samotnych wilków i masowych strzelanin, które wydają się być najczęściej kojarzone ze Stanami Zjednoczonymi.

W Europie takie wydarzenia również miały miejsce, a od 2010 roku było ich co najmniej kilka (mowa o tych, które nie zostały zakwalifikowane jako akty terrorystyczne). Można tu przywołać chociażby przykład strzelaniny z Graz w Austrii, kiedy 10 czerwca 2025 roku dwudziestojednoletni obywatel Austrii postrzelił ze skutkiem śmiertelnym jedenaście osób, a następnie odebrał sobie życie. Motywy jego postępowania nie są jednak do końca jasne, a z jego życiorysu można wysnuć wnioski, iż mierzył się z własnymi problemami natury społecznej i psychicznej (Wilsher 2025). Brakło także dowodów na jego styczność z ekstremistyczną agendą, w związku z czym otwarta pozostaje kwestia, czy taki czyn w przypadku braku pełnego obrazu motywacji napastnika można zakwalifikować do terroryzmu samotnych wilków. Co istotne, analiza IEP wskazuje na znaczącą zmianę w kwestii czasu, który jest potrzebny do procesu radykalizacji. W 2002 roku średni czas od pierwszego kontaktu z ekstremistycznymi materiałami do przeprowadzenia ataku wyniósł szesnaście miesięcy. W 2015 roku skrócił się o 40% i wyniósł niecałe dziesięć miesięcy (*Institute for Economics & Peace* 2025). Może mieć to związek z coraz większym udziałem przestrzeni internetowej w życiu młodych ludzi oraz wykorzystywaniem źródeł cyfrowych przez radykałów do rozprzestrzeniania swoich ideologii. Poza niejednoznacznymi motywami ideologicznymi oraz ekstremistycznymi narracjami rozpowszechnianymi wśród młodzieży, IPE identyfikuje także trzeci czynnik, którym jest sytuacja geopolityczna na świecie. Konflikty mogą wpływać na wzrost nastrojów antyimigranckich oraz napięć religijnych i kulturowych, a także zwiększać poparcie dla skrajnych organizacji, jak na przykład Państwo Islamskie (*Institute for Economics & Peace* 2025).

Europol jako jedna z agencji Unii Europejskiej, do której kompetencji należą m.in. zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, publikuje rokrocznie raport dotyczący terroryzmu i jego trendów. Dane w nim zawarte obejmują zjawisko terroryzmu w Unii Europejskiej w danym roku bazując na informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie. Najnowszy z raportów został udostępniony 24 czerwca 2025 roku i jako kluczowe kwestie wpływające na terroryzm w granicach UE identyfikuje sytuację w Strefie Gazy, rosyjską wojnę w Ukrainie, a także upadek reżimu Baszara Al-Assada w Syrii (*European Union Terrorism Situation and Trend Report* 2025, s. 5). Biorąc pod uwagę liczby, w 2024 roku na terenie Unii Europejskiej miało miejsce 58 ataków terrorystycznych (w porównaniu do 120 w 2023 roku, 28 w 2022 roku oraz 18 w 2021 roku). 34 z nich zakończyły się sukcesem, 5 nie powiodło się, a 19 zostało udaremnionych. 24 z nich miało podłoże dżihadystyczne, z czego 20 było dziełem indywidualnych sprawców. Zamachy te zostały przeprowadzone w 14 państwach

członkowskich UE, kolejno we Włoszech, Francji, Niemczech, Austrii, Grecji, Czechach, Danii, Litwie, Belgii, Irlandii, Malcie, Holandii, Słowacji i Hiszpanii. Oprócz motywacji opartych na dżihadzie, wśród terrorystów znaleźli się lewicowi ekstremiści (21), prawicowi ekstremiści (1), etno-nacjonałiści i separatyści (4) oraz 8 ataków określonych jako inne formy terroryzmu. Dane Europolu zdają się potwierdzać ogólny trend, który pokazuje, że obniża się średnia wieku samotnych wilków, oraz że ich radykalizacja następuje przez Internet, w którym sprawnie się poruszają, a ich działalność nie opiera się na żadnych strukturach hierarchicznych. Mają oni także ograniczoną wiedzę dotyczącą samej ideologii, ale są przyciągani przez treści o charakterze przemocowym. Raport podaje przykład czternastolatki, która planowała atakować tzw. innowierców w Graz w Austrii za pomocą broni białej (*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025*, s. 27). Z przytoczonych danych wynika także, że ataki inspirowane dżihadem, które się powiodły zostały przeprowadzone właśnie przez samotne wilki przy użyciu mało wyrafinowanych metod. Tak samo w przypadku prawicowego ekstremizmu – udany atak został przeprowadzony we Włoszech przez samotnego wilka, który planował podpalić centrum islamskie. Innym przykładem terroryzmu samotnego wilka jest działalność dwudziestosześcioletniego mężczyzny z Francji, który należąc do tzw. „inceli” (społeczności powstałej w ramach manosfery), zainspirowany Elliotem Rodgersem oraz nienawiścią do kobiet, planował masowe zabójstwa (*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025*, s. 58).

## **Konsekwencje terroryzmu „samotnych wilków” dla społeczeństwa i władz**

Większość śmiertelnych zamachów terrorystycznych w Europie została przeprowadzona właśnie przez samotne wilki, co świadczy o ich dużej skuteczności. Mimo iż ze względu na mniejsze zasoby, często niosą one ze sobą mniej ofiar niż te przeprowadzane przez organizacje terrorystyczne, to zdecydowanie wzmacniają poczucie lęku w społeczeństwie. Z racji, że samotny wilk działa w odosobnieniu i nie jest powiązany z żadnym ugrupowaniem stosującym metody terrorystyczne, może istnieć obawa, iż takim terrorystą może być każdy, podobnie jak celem takiego aktu przemocy.

Udane, w operacyjnym rozumieniu tego słowa, zamachy terrorystyczne mogą również przyciągać naśladowców, którzy zachęceni sukcesem i medialnym rozgłosem wcześniejszych aktów tego typu przemocy poczują się ośmieleni do

dokonania podobnych zamachów, a także dostarczyć inspirację co do metod oraz celów. Najgłośniejszym i najbardziej śmiertelnośnym aktem terrorystycznym w Europie pozostają wciąż zamachy dokonane przez Andersa Behringa Breivika w 2011 roku w Norwegii. W wyniku jego działań zginęło 8 osób na skutek detonacji bomby w Oslo oraz kolejne 69 osób na wyspie Utøya, do których oddawał bezpośrednie strzały z broni palnej. Jest opisywany jako skrajnie prawicowy ekstremista, który pałał nienawiścią do muzułmanów oraz udzielał się na neonazistowskich i antyislamistycznych forach. W Internecie odnaleziono opublikowany przez niego manifest „2083: Europejska Deklaracja Niepodległości”, który liczył 1500 stron i zawierał opis jego przygotowań do zamachu oraz opis jego światopoglądu (anty-muzułmański, przeciwko „marksizmowi kulturowemu”, nawiązujący do Zakonu Templariuszy etc.). Podaje się, iż jest on w dużej mierze zainspirowany manifestem Theodora Kaczynskiego, znanego jako Unabomber, który przeprowadzał zamachy bombowe w Stanach Zjednoczonych w ramach swojej antytechnologicznej ideologii (Ray 2011). Jak widać, sieć inspiracji jest wyraźna, a przykładów nie trzeba szukać daleko. W czerwcu 2025 roku polskie służby ujawniły śledztwo w sprawie trzech dziesiętnastolatków przygotowujących się do zamachów poprzez gromadzenie środków wybuchowych oraz treningi z użyciem broni palnej. Prokuratura zaznaczyła, iż aresztowani inspirowali się działalnością terrorystów, m.in. Andersa Breivika oraz analizowali jego sposób przeprowadzenia zamachu (*Polska Agencja Prasowa* 2025).

Wskazuje się, że wykrywanie działalności samotnych wilków jest dla służb antyterrorystycznych zdecydowanie trudniejsze ze względu na brak powiązań oraz różnorodne motywacje sprawców, jednakże nie jest niemożliwe. Każde z państw członkowskich podejmuje działania przeciwko aktywnościom terrorystycznym we własnym zakresie i w zależności od natężenia zagrożenia, natomiast na poziomie europejskim podjęto szereg aktywności w tej kwestii, w szczególności po zamachach z 2015 roku. W ramach Europolu w 2016 roku powstał *EU Internet Referral Unit* (EU IRU), który funkcjonuje w obrębie Europejskiego Centrum Zwalczania Terroryzmu (*European Counter Terrorism Centre* – ECTC). Jego zadaniem jest monitorowanie i ocena treści związanych z terroryzmem w Internecie, a także dostarczanie analiz odpowiednim organom unijnym. Istotnym elementem przeciwdziałania terroryzmowi jest także wymiana informacji oraz dobrych praktyk wśród państw członkowskich. Możliwe jest to dzięki specjalnie zabezpieczonej platformie SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*), która posiada różne poziomy tajemności danych oraz umożliwia sprawny i aktualny przepływ kluczowych dla trwających śledztw informacji. Ponadto

ważnym aspektem działalności ECTC jest współpraca z jednostkami spoza UE, przykładowo z obszaru MENA oraz państw sąsiadujących z UE (*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025*, s. 67-68). W 2015 roku powstało także Forum Internetowe Unii Europejskiej (*European Union Internet Forum – EUIF*) pod przewodnictwem Komisji Europejskiej, które zrzesza rządy państw członkowskich oraz firmy technologiczne w celu zwalczania treści terrorystycznych w Internecie. Jest to kluczowe zadanie w sytuacji, kiedy tak wielu potencjalnych zamachowców radykalizuje się przez Internet. Część z nich wchodzi w interakcje na forach internetowych, a niektórzy z nich tylko obserwują zamieszczane tam treści, jednak bieżące ich monitorowanie może zmniejszyć ryzyko ich dotarcia do szerszego grona osób. W celu zaadresowania problemu zwiększonego użycia narzędzi cyfrowych przez terrorystów do komunikacji oraz rozpowszechniania treści propagandowych o potencjale radykalizującym, Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej przyjęły 29.04.2021 roku Regulację 2021/784 dotyczącą przeciwdziałania rozpowszechnianiu treści terrorystycznych w Internecie. Zaczęła ona obowiązywać 07.06.2022 roku i nakłada na platformy dostarczające usługi internetowe obowiązek usuwania treści, zgłoszonych przez odpowiednio wskazany organ państwowy (art. 12), w ciągu godziny. Przepisy te obowiązują niezależnie od pochodzenia przedsiębiorstwa lub jego siedziby. Warunkiem jest działalność na terenie UE, a za niedostosowanie się do regulacji obowiązuje grzywna w wysokości nawet do 4% obrotu (*Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej 2021*). *The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT)* obecnie pracuje nad projektem zleconym przez DG Home Komisji Europejskiej, mającym na celu ocenę skuteczności wprowadzonego prawodawstwa.

## **Zakończenie**

Samotne wilki mają taki sam cel jak inni terroryści. Chcą poprzez użycie przemocy lub groźbę jej użycia wywołać strach oraz często pożądaną reakcję społeczeństwa oraz władz w imię reprezentowanej przez siebie ideologii. Ze względu na trudności definicyjne, niełatwym zadaniem jest precyzyjne określenie, czy dany przypadek jest przykładem terroryzmu samotnych wilków. Zależy to od przyjętych kryteriów dotyczących stopnia powiązania z organizacją terrorystyczną. Można przyjąć wtedy założenie, że nie było ich w ogóle lub że mogły mieć miejsce w przeszłości, a istotnym faktem jest brak rozkazu oraz instrukcji ze strony organizacji. Należy także głębiej przyjrzeć się kwestii motywacji sprawcy, żeby odróżnić terrorystów – samotnych wilków od chociażby przestępców

czy osób cierpiących na zaburzenia psychiczne. Analizując więc dane dotyczące przeprowadzonych i planowanych zamachów należy mieć na uwadze przyjętą przez autorów metodologię.

Zbytнім uproszczeniem byłoby przyjęcie jednego ogólnego wzorca dla działalności samotnych wilków oraz terrorystów w ogóle. Jak pokazują przywołane przykłady tego typu akty przemocy nie są nierozdzielnie związane z jednego typu ideologią. Motywacja sprawcy jest także często wypadkową różnych czynników począwszy od kontekstu politycznego, a skończywszy na indywidualnych bodźcach.

Służby zajmujące się zwalczaniem terroryzmu muszą poświęcić samotnym wilkom szczególną uwagę ze względu na skalę ich działań oraz skuteczność. Brak powiązań z ustrukturyzowanymi i hierarchicznymi organizacjami sprawia, że utrudnione jest zwalczanie tego typu przemocy. Dodatkowo jednostki te są motywowane najczęściej nie jedną główną ideologią, ale mieszkanką czynników, która ostatecznie prowadzi do dokonania aktu terrorystycznego. Przeciwdziałanie terroryzmowi samotnych wilków można analizować w ramach *the Bathtub model*, który identyfikuje czynniki wpływające na przekroczenie progu działania. Dzięki temu można próbować im zapobiegać już wcześniej – na etapie planowania. Samotnego wilka jest także ciężko sprofilować, dlatego każdy przypadek należy traktować indywidualnie. Trendy mówią, że wiek sprawców znacząco się obniża, czas radykalizacji skraca, a aktów przemocy dokonują głównie mężczyźni.

Szczególną rolę należy także poświęcić młodzieży i ich higienie internetowej. We współczesnych czasach to właśnie Internet, dzięki rozwojowi technologii, stał się miejscem radykalizacji. Poprzez szyfrowane komunikatory, fora internetowe, media społecznościowe, ale także rozwój AI i deepfake'ów ekstremiści mają ułatwione zadanie w dotarciu do młodych ludzi, którzy na tym etapie są szczególnie wrażliwi na wpływy. Głośne i medialnie zamachy powodują także pojawianie się naśladowców poprzez relacjonowanie sposobu przeprowadzania ataków terrorystycznych oraz omawianie motywacji sprawców, które może inspirować kolejnych zamachowców.

Analizując terroryzm samotnych wilków, jak również terroryzm jako zjawisko w ogóle, należy mieć na uwadze, że jest to dziedzina, która w dużej mierze wciąż pozostaje niezbadana i na którą oddziałuje wiele czynników, takich jak sytuacja polityczna, ekonomiczna, demograficzna, a także osobista charakterystyka sprawcy. Kluczowy w badaniu konkretnych przypadków jest kontekst, a błędnym podejściem jest z góry kwalifikowanie aktu przemocy w ramach terroryzmu bez poznania pełnego obrazu sytuacji. Anthony Richards przedstawia trzy

wstępne założenia, które należy przyjąć próbując skonceptualizować terroryzm. Jego ustalenia poruszają trzy kwestie: (1) nie istnieje akt przemocy, który byłby z natury aktem terrorystycznym (2) terroryzm należy pojmować jako metodę przemocy politycznej, a nie zjawisko ściśle powiązane z konkretną ideologią lub sprawcą (3) ofiarami terrorystów mogą być, oprócz zazwyczaj wspominanych w definicjach cywilów, także kombataneci (Richards 2015). Te założenia z pewnością pozwalają uniknąć błędnych wniosków podczas analizowania konkretnych przypadków, zważywszy na fakt, że analiza ta ma miejsce zazwyczaj w czasie bezpośrednio po ataku. Krokiem w celu lepszego zrozumienia tego fenomenu są badania interdyscyplinarne, które łączą psychologię, socjologię, nauki o bezpieczeństwie, stosunki międzynarodowe oraz inne adekwatne obszary.

## Bibliografia

Aleksandrowicz T.

2008 *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa.

*AP News*

2025 *Czech authorities detain 5 teens over online radicalization by IS and charge 2 with terror plot*, <https://apnews.com/article/czech-teenagers-radicalized-islamic-state-97d0ee730763a53ac69508309ec48db4>, (dostęp: 26.06.2025).

Argentino M., Gay B., Bastin M.

2024 *Nihilism and Terror: How M.K.Y. Is Redefining Terrorism, Recruitment, and Mass Violence*, „CTC Sentinel” 17.

Bakker E., de Graaf B.

2010 *Lone Wolves. How to Prevent This Phenomenon?*, <https://icct.nl/sites/default/files/2023-02/ICCT-Bakker-deGraaf-EM-Paper-Lone-Wolves.pdf>, (dostęp: 14.06.2025).

Bates R. A.

2012 *Dancing With Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists*, „The Journal of Public and Professional Sociology” 4,

Clarke C. P., Amarasingam A.

2017 *Where Do ISIS Fighters Go When the Caliphate Falls?*, <https://www.rand.org/pubs/commentary/2017/03/where-do-isis-fighters-go-when-the-caliphate-falls.html>, (dostęp: 14.06.2025).

Conolly K.

- 2025 *Austrian school shooter planned to detonate pipe bomb, say police*, <https://www.theguardian.com/world/2025/jun/11/graz-school-shooting-austrian-arthur-a-planned-to-detonate-pipe-bomb-say-police>, (dostęp: 25.06.2025).

Czapiewski T.

- 2015 *Terroryzm samotnych wilków – mediatyzacja i odpolitycznienie?* [w:] *Profilaktyka bezpieczeństwa publicznego w Województwie Zachodniopomorskim*, red. T. Czapiewski, M. Sikora, Szczecin, s. 121-122.

*European Parliament*

- 2025 *Terrorism in the EU: trends, terror attacks and arrests in 2023*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20250124STO26468/terrorism-in-the-eu-trends-terror-attacks-and-arrests-in-2023>, (dostęp: 14.06.2025)

*Europol*

- 2025 *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU\\_TE-SAT\\_2025.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU_TE-SAT_2025.pdf), (dostęp: 26.06.2025).

Ganor B.

- 2021 *Understanding the Motivations of „Lone Wolf” Terrorists: The “Bathtub” Model*, „Perspectives on Terrorism” 15, nr 2, s. 23-32.

Gill G.

- 2025 *Meaning Through Its Opposite: Significance Quest Theory and Nihilistic Violent Extremism*, <https://gnet-research.org/2025/07/18/meaning-through-its-opposite-significance-quest-theory-and-nihilistic-violent-extremism/>, (dostęp: 10.10.2025).

Harari Y. N.

- 2018 *21 lekcji na XXI wiek*, tłum. M. Romanek, Kraków.

*Institute for Economics & Peace*

- 2025 *Global Terrorism Index*, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>, (dostęp: 26.06.2025).
- 2025 *Lone Wolf and Youth Terrorism*, <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Lone-Wolf-and-Youth-Terrorism.pdf>, (dostęp: 26.06.2025).

Leicester J.

- 2025 *Via porn, gore and ultra-violence, extremist groups are sinking hooks online into the very young*, <https://apnews.com/article/technology-parenting-terror-islamic-state-police-security-attacks-4888bab2d10502e-dadf787d419d45b5b>, (dostęp: 25.06.2025)

Pantucci R., Ellis C., Chaplais L.

- 2015 *Lone-Actor Terrorism. Literature Review*, [https://static.rusi.org/201512\\_clat\\_literature\\_review\\_0.pdf](https://static.rusi.org/201512_clat_literature_review_0.pdf), (dostęp: 12.06.2025).

*Parlament Europejski i Rada UE*

- 2017 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/541/oj/?locale=pl>, (dostęp: 17.06.2025)

- 2021 *Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2021.172.01.0079.01.EN-G&toc=OJ%3AL%3A2021%3A172%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.172.01.0079.01.EN-G&toc=OJ%3AL%3A2021%3A172%3ATOC), (dostęp: 02.12.2025)

Polizzi C.

- 2025 *Youth Radicalization: A New Frontier in Terrorism and Security*, Global Terrorism Index 2025, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>, (dostęp: 20.06.2025).

*Polska Agencja Prasowa*

- 2025 *19-latkowie podejrzani o planowanie ataków terrorystycznych. Sąd nie przedłużył aresztu*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/19-latkowie-podejrzani-o-planowanie-atakow-terrorystycznych-sad-nie-przedluzyl-aresztu>, (dostęp: 16.06.2025).

Radkiewicz O.

- 2021 *Terroryzm „samotnych wilków” na wybranych przykładach*, „SDirect24 Scientific Journal”, s. 65-67.

Ray M.

2011 *Encyklopedia Britannica: Oslo and Utøya attacks of 2011*, <https://www.britannica.com/event/Oslo-and-Utoya-attacks-of-2011>, (dostęp: 16.06.2025).

Renard T.

2025 *Adolescent Radicalisation: It's Not Just on Netflix*, <https://ec.europa.eu/newsroom/home/items/880571/en>, (dostęp: 12.06.2025).

Richards A.

2015 *Three Preliminary Assumptions When Approaching the Conceptualization of Terrorism*, [w:] *Conceptualizing Terrorism*, Oxford.

Sasnal P.

2017 *Upadek i metamorfoza ISIS*, „Biuletyn PISM” 106, [https://pism.pl/publikacje/Upadek\\_i\\_meteorfoza\\_ISIS](https://pism.pl/publikacje/Upadek_i_meteorfoza_ISIS), (dostęp: 17.06.2025).

Schmid A. P.

2023 *Defining Terrorism. International Centre for Counter-Terrorism Report*, [https://icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism\\_1.pdf](https://icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf), (dostęp: 17.06.2025).

Simon J. D.

2013 *An Army of One*, „Foreign Policy”, <https://foreignpolicy.com/2013/04/17/an-army-of-one/>, (dostęp: 12.06.2025).

Wojciechowski S., Osiewicz P.

2017 *Zrozumieć współczesny terroryzm*, Warszawa.

Zierhoffer D. M.

2014 *Threat Assessment: Do Lone Terrorists Differ from Other Lone Offenders?*, „Journal of Strategic Security” 7, nr. 3, s. 48-62.

## Contemporary "Lone Wolf" Terrorism in Europe: Causes, Mechanisms, and Consequences

**Abstract:** Data on terrorist attacks in Europe indicate a trend toward increased activity by individual perpetrators, commonly referred to as "lone wolves." This article aims to discuss the aforementioned phenomenon and situate it within the field of terrorism studies, as well as to identify common characteristics that may constitute a behavioral pattern of such perpetrators. The analysis shows that the main factors contributing to the spread of this phenomenon include radicalization, particularly among young people, often supported by propaganda activities in the online space. From a global perspective, the geopolitical situation worldwide, as well as various wars and conflicts, also play a significant role.

**Keywords:** terrorism, "lone wolves," individual terrorism, radicalization, Europe, European Union



## **TRANSGRANICZNA WSPÓŁPRACA ORGANÓW ŚCIGANIA W UNII EUROPEJSKIEJ – PRZYPADEK POLSKO-NIEMIECKI**

**Abstrakt:** Problematyka artykułu została osadzona w kontekście rozwoju współpracy transgranicznej organów ścigania w Unii Europejskiej oraz mechanizmów strefy Schengen, w której zniesienie kontroli granicznych wymagało wprowadzenia środków kompensacyjnych w postaci zintegrowanych działań służb policyjnych, granicznych i celnych. Granica polsko-niemiecka stanowi w tym kontekście jeden z najbardziej rozwiniętych obszarów współpracy transgranicznej w Europie, cechujący się nie tylko wysokim stopniem instytucjonalizacji działań, lecz także ich silnym zakorzenieniem na poziomie lokalnym, realizowanym poprzez działalność wspólnych placówek granicznych. Celem badań była ocena efektywności współpracy między polskimi a niemieckimi organami ścigania w zwalczaniu przestępczości transgranicznej oraz identyfikacja mocnych i słabych stron przyjętych rozwiązań instytucjonalnych.

**Słowa kluczowe:** współpraca transgraniczna, organy ścigania, granica polsko-niemiecka, wspólne placówki graniczne, Schengen, Unia Europejska

### **Wstęp**

Jednym z fundamentów integracji europejskiej są cztery swobody: przepływu towarów, kapitału, usług oraz osób. Ich skuteczna realizacja wymaga zapewnienia płynności na granicach wewnętrznych państw członkowskich przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Włączenie *acquis* Schengen do dorobku prawnego Unii Europejskiej zainicjowało wdrożenie nowych

form współpracy policyjnej, granicznej i celnej jako środków kompensujących zniesienie kontroli granicznych. Jedną z nich jest współpraca organów ścigania w wymiarze transgranicznym. Model ten, umożliwia efektywniejsze wykorzystanie potencjału operacyjnego służb dzięki ich stałej obecności w regionach przygranicznych, co pozwala na lepsze rozpoznanie lokalnych uwarunkowań i mechanizmów przestępczości, a w konsekwencji skuteczniejsze przeciwdziałanie jej transgranicznym formom. Pogranicze polsko-niemieckie, będące od lat strategicznym punktem wykorzystywanym przez zorganizowane grupy przestępcze, a w ostatnich latach również obszarem intensyfikacji nielegalnej migracji ze szlaku wschodniego, jest miejscem pogłębionej współpracy organów ścigania.

Problematyka opracowania została podjęta ze względu na wspomnianą strategiczną rolę pogranicza polsko-niemieckiego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen. Współczesna charakterystyka tego regionu kształtowana jest przede wszystkim przez najnowsze procesy geopolityczne i integracyjne. Granica polsko-niemiecka pozostaje obszarem o wysokim poziomie zagrożeń w zakresie przestępczości transgranicznej. Polska ma także zwierzchnictwo nad najdłuższym odcinkiem zewnętrznej granicy strefy Schengen, co potęguje jej rolę w systemie bezpieczeństwa wspólnotowego. Tym samym, utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa nie dotyczy wyłącznie interesu narodowego, lecz wpisuje się w szerszy kontekst ochrony całego obszaru „bez granic”. Działania podejmowane na pograniczu polsko-niemieckim stanowią praktyczne urzeczywistnienie koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami, które łączy potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państw ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza prawno-instytucjonalnych podstaw oraz praktycznych form współpracy transgranicznej organów ścigania na granicy polsko-niemieckiej. Rozważania koncentrują się na ocenie skuteczności przyjętego modelu, jego znaczeniu dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej oraz potencjale adaptacyjnym wobec nowych wyzwań geopolitycznych.

Metody badawcze zastosowane w opracowaniu to: kwerenda literatury, analiza instytucjonalno-prawna oraz analiza danych zastanych. Badanie zostało przeprowadzone przy użyciu danych statystycznych z lat 2015-2024, przeanalizowanych pod kątem procentowych zmian rocznych i potencjalnych zależności. Zbadano udział wspólnych placówek granicznych w ogólnych wynikach osiągniętych na pograniczu polsko-niemieckim w kontekście zwalczania nielegalnej migracji oraz przemytu. Materiał pozyskano bezpośrednio od Komendantów odpowiednich oddziałów Straży Granicznej i Policji w trybie art. 14 ust. 1

ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z otwartych baz danych tych jednostek, przez co wyniki można uznać za miarodajne i rzetelne.

## **Granica polsko-niemiecka**

Proces wytyczania granicy polsko-niemieckiej po drugiej wojnie światowej trwał blisko 50 lat. Prawnie wiążącym, uznanym powszechnie na arenie międzynarodowej aktem regulującym kwestie granicy polsko-niemieckiej jest Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy (tzw. polsko – niemiecki traktat graniczny), podpisany 14 listopada 1990 roku w Warszawie (Dz. U. 1992, nr 14, poz. 54.), potwierdzający wcześniejsze umowy z 1950 r., 1951 r., 1970 r. oraz 1989 r. Zgodnie z brzmieniem artykułu drugiego Traktatu: „Umawiające się Strony oświadczają, że istniejąca między nimi granica jest nienaruszalna teraz i w przyszłości, oraz zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej.”, a także „oświadczają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości” (art.1.-3. Dz. U. 1992, nr 14, poz. 54.).

Swoiste uzupełnienie dla dokumentu stanowi tzw. polsko-niemiecki traktat o dobrym sąsiedztwie, który w preambule potwierdził cytowaną nienaruszalność granic, a swoją treścią otworzył drogę do budowania współpracy międzypaństwowej w nowych, nieporuszanych do tamtej pory kwestiach, wśród których warto wymienić obszary tj. gospodarka wodna, ochrona środowiska, transport, infrastruktura przygraniczna, zarządzanie kryzysowe, ratownictwo, czy szczególnie istotne dla analizowanego tematu, bezpieczeństwo wewnętrzne i współpraca służb mundurowych.

Współczesna granica pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec mierzy łącznie 489,37 km, w tym 467,15km odcinka lądowego i 22,22 km odcinka rozgraniczającego morze terytorialne RP i RFN (Granice RP, 2024). Stanowi jedną z 7 lądowych granic Polski oraz jedną z 9 granic lądowych Niemiec. Po stronie polskiej, poczynając od trójstyku Polski, Niemiec i Czech, przebiega przez tereny województw dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego. Z kolei po stronie niemieckiej przez landy Saksonia, Brandenburgia oraz Maklemburgia-Pomorze Przednie. Ze względu na usytuowanie linii demarkacyjnej na rzekach: Odrze i Nysie Łużyckiej, podziałowi na część polską i niemiecką uległo kilka miejscowości: Żytawa/Porajów Sieniawka, Görlitz/Zgorzelec, Bad Muskau/Łęknica, Forst/Zasieki, Guben/Gubin, Frankfurt nad Odrą/Słubice

oraz Küstrin-Kietz/Kostrzyn nad Odrą. Charakterystyczne usytuowanie granicy, wspomniana wcześniej umowa o dobrym sąsiedztwie, a także unijne mechanizmy współpracy otworzyły pole do rozbudowy kooperacji między Polską a Niemcami, nie tylko ze względu na przyjacielskie stosunki, ale także na potrzebę zapewnienia odpowiednich warunków mieszkańcom podzielonych miast i szerzej rozumianych terenów przygranicznych. Dla spełnienia tych przesłanek niezbędna okazała się wzmocniona współpraca w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

### **Charakterystyka współczesnego pogranicza polsko-niemieckiego w kontekście przestępczości transgranicznej**

Pomimo formalnej demarkacji i członkostwa obu krajów w Unii Europejskiej, granica polsko-niemiecka pozostaje obszarem o wysokim poziomie zagrożeń w zakresie przestępczości transgranicznej. Znaczenie granicy polsko-niemieckiej potęguje jej tranzytowy charakter – krzyżują się tu kluczowe europejskie korytarze transportowe o znaczeniu strategicznym, zarówno w układzie wschód–zachód (II PKT: Bruksela–Berlin–Warszawa–Moskwa, oraz III PKT: Berlin–Drezno–Wrocław–Kijów), jak i północ–południe (Skandynawia–Europa Południowa). Ponadto, przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przebiegają główne europejskie szlaki migracyjne, łączące Europę Wschodnią, Azję Środkową, Bliski i Daleki Wschód z państwami Europy Zachodniej (Lubimow, 2021, s. 30). Takie usytuowanie czyni obszar polsko-niemieckiego pogranicza jednym z najbardziej newralgicznych punktów migracyjnych i komunikacyjnych na mapie kontynentu.

Pomimo znacznego przyspieszenia rozwoju związanego z akcesją Polski do UE zróżnicowanie społeczno-gospodarcze między obiema stronami granicy wciąż jest widoczne. Niemcy należą do grupy państw o najwyższym poziomie produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej, natomiast Polska, mimo postępów integracyjnych, plasuje się poniżej 75% tej wartości. Niska innowacyjność polskiej gospodarki, będąca kluczowym wskaźnikiem nowoczesności i konkurencyjności, kontrastuje z wysokim potencjałem technologicznym RFN. Wyrażonym atutem polskiej gospodarki pozostają zasoby ludzkie: kapitał intelektualny i potencjał akademicki, podlegające jednak nieprzerwanemu procesowi „drenażu mózgów”. Te rozbieżności stanowią istotny czynnik wpływający na zjawisko migracji, zarówno legalnej, jak i nielegalnej. RFN jest postrzegana przez migrantów jako kraj docelowy, oferujący stabilność, rozwinięty rynek pracy oraz atrakcyjny

system zabezpieczenia społecznego. Polska natomiast pełni rolę państwa tranzytowego – punktu dostępu do obszaru Schengen, przez który możliwe jest kontynuowanie podróży w kierunku państw Europy zachodniej.

W kontekście zbadania bezpieczeństwa granicy polsko-niemieckiej analizie poddano dane statystyczne publikowane okresowo przez Straż Graniczną, z których wynika, że zdecydowana większość osób zatrzymanych za przekroczenie lub próbę przekroczenia granicy wbrew przepisom na granicy polsko-niemieckiej, dotyczy przede wszystkim osób opuszczających RP. Statystyki dotyczące wspomnianych zatrzymań ilustruje tabela numer 1. Stały odsetek zatrzymanych stanowią obywatele Ukrainy oraz państw Bliskiego Wschodu: Syrii, Afganistanu, Iraku czy Turcji. Wśród przyczyn prób nielegalnego przekroczenia granicy przez osoby z tych państw wymienić należy przede wszystkim największe europejskie kryzysy humanitarne ostatniego dziesięciolecia: skutki Arabskiej Wiosny, agresji Rosji na Ukrainę oraz noszący znamiona wojny hybrydowej kryzys na granicy polsko-białoruskiej. Z danych przedstawionych w tabeli odczytać można również informacje na temat okresowo wzmożonych ruchów migracyjnych, między innymi obywateli Armenii (2017 r.), Wietnamu (2016-18) czy Gruzji (2019-23).

Tabela 1. Cudzoziemcy zatrzymani/ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom w latach 2015-2024.

| Rok  | Łącznie | Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (%) | Z krajów trzecich | Z UE/EOG | 5 najczęściej zatrzymywanych narodowości  |
|------|---------|--------------------------------------------|-------------------|----------|-------------------------------------------|
| 2015 | 2069    | 0.00%                                      | 1805              | 264      | Ukraina, Rosja, Syria, Turcja, Białoruś   |
| 2016 | 1984    | -4.00%                                     | 1823              | 161      | Ukraina, Rosja, Syria, Irak, Wietnam      |
| 2017 | 1550    | -22.00%                                    | 1488              | 62       | Ukraina, Rosja, Turcja, Armenia, Wietnam  |
| 2018 | 1505    | -3.00%                                     | 1472              | 33       | Ukraina, Rosja, Wietnam, Mołdawia, Turcja |
| 2019 | 1470    | -2%                                        | 1457              | 13       | Ukraina, Rosja, Gruzja, Mołdawia, Syria   |
| 2020 | 770     | -48%                                       | 731               | 39       | Ukraina, Syria, Rosja, Afganistan, Gruzja |
| 2021 | 1592    | +107%                                      | 1576              | 14       | Irak, Ukraina, Syria, Gruzja, Mołdawia    |
| 2022 | 1228    | -23%                                       | 1206              | 22       | Syria, Gruzja, Afganistan, Irak, Ukraina  |

| Rok  | Łącznie | Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (%) | Z krajów trzecich | Z UE/EOG | 5 najczęściej zatrzymywanych narodowości   |
|------|---------|--------------------------------------------|-------------------|----------|--------------------------------------------|
| 2023 | 2228    | +81%                                       | 2192              | 36       | Syria, Turcja, Afganistan, Ukraina, Gruzja |
| 2024 | 2406    | +8%                                        | 2392              | 14       | Ukraina, Afganistan, Syria, Erytrea, Indie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych statystyk Komendy Głównej Straży Granicznej

Wspomniane wcześniej korytarze transportowe o znaczeniu strategicznym stanowią istotny punkt odniesienia dla analizy przestępczości o charakterze przemycnym. Pogranicze polsko-niemieckie do dziś pozostaje szczególnie narażone na przerzut papierosów, pojazdów mechanicznych oraz narkotyków (patrz: tabela nr 2.), które stanowią najwyższy odsetek przechwyconych towarów. Przemycowi ulegają zarówno pojazdy osobowe, jak i ciężarowe oraz przyczepy campingowe. Zdecydowanie najczęściej przemycanym narkotykiem jest marihuana. Służby rejestrują także przypadki przerzutu amfetaminy, heroiny, MDMA, kokainy oraz haszyszu.

Tabela 2. Rodzaje towarów pochodzących z przemytu lub przestępstwa najczęściej ujawnianych przez Straż Graniczną na granicy polsko-niemieckiej w latach 2017-2024.

| Towar     | Liczba przypadków |
|-----------|-------------------|
| Pojazd    | 353               |
| Narkotyki | 339               |
| Inne      | 216               |
| Papierosy | 115               |
| Tytoń     | 42                |
| Broń      | 5                 |
| Alkohol   | 1                 |
| Amunicja  | 4                 |
| Waluta    | 3                 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej (Baza przemytu..., 2025)

Warto zauważyć, że w ostatnim dziesięcioleciu znacznemu osłabieniu uległ przemysł alkoholu, który, w odróżnieniu od okresu przełomu wieków XX i XXI, stanowi obecnie znikomy odsetek ujawnionych towarów. Całkowitą wartość

towarów z przemytu oraz pochodzących z przestępstwa, ujawnionych przez Straż Graniczną samodzielnie oraz przy współudziale innych służb na granicy polsko-niemieckiej, prezentuje tabela numer 3. Z przedstawionych danych wynika, że pogranicze stale jest obszarem o wzmożonej aktywności przestępczej, chociaż z wyraźnie zmienną amplitudą wartości ujawnionych towarów. Największy, ponieważ ponad dwukrotny wzrost wartości przemytu w stosunku do roku poprzedniego, zarejestrowano w 2021 roku. W tym przypadku przyjąć można założenie, że czasowe zamknięcie granic między krajami, a także warunki ogólnego chaosu spowodowanego pandemią Covid-19 mogły stanowić czynniki stymulujące działania przestępcze, które potencjalnie nie uległyby wykryciu.

Tabela 3. Całkowita wartość towarów z przemytu oraz towarów pochodzących z przestępstwa ujawnionych przez Straż Graniczną samodzielnie oraz przy współudziale z innymi służbami na granicy polsko-niemieckiej w latach 2015-2024.

| Rok  | Wartość przemytu na granicy polsko-niemieckiej(zł) | Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (%) | Wartość przemytu na terenie Polski (zł) |
|------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2015 | 17 836 975,10                                      | 0,0%                                       | 1 138 145 764,43                        |
| 2016 | 14 792 045,77                                      | -17,0%                                     | 345 905 311,48                          |
| 2017 | 20 574 567,40                                      | +39,0%                                     | 344 715 576,35                          |
| 2018 | 22 084 822,29                                      | +7,0%                                      | 279 278 351,51                          |
| 2019 | 27 039 331,15                                      | +22,0%                                     | 622 839 132,84                          |
| 2020 | 22 871 966,13                                      | -15,0%                                     | 207 030 346,30                          |
| 2021 | 52 463 597,81                                      | +129,0%                                    | 395 494 825,57                          |
| 2022 | 16 830 764,12                                      | -68,0%                                     | 217 728 293,89                          |
| 2023 | 12 988 234,78                                      | -23,0%                                     | 435 155 776,47                          |
| 2024 | 22 142 628,31                                      | +70,0%                                     | 368 743 907,00                          |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej (Ujawniony przemyt..., 2024)

W kontekście badanej problematyki nie bez znaczenia pozostaje kwestia placówek, których funkcjonariusze najczęściej dokonywali przechwyty przemycających towarów. Zgodnie z danymi zamieszczonymi w tabeli 4., towar pochodzący z przemytu lub przestępstw najczęściej był ujawniany przez funkcjonariuszy ze Świecka, Tuplic, Zielonej Góry oraz Zgorzelca, co mogło mieć znaczenie w kontekście wyboru miejsc dla wspólnych polsko-niemieckich placówek granicznych, które obecnie funkcjonują dokładnie w tych miejscowościach lub ich okolicach po stronie niemieckiej.

Tabela 4. Placówki Straży Granicznej, których funkcjonariusze najczęściej ujawniali towary pochodzące z przemytu lub przestępstwa na granicy polsko-niemieckiej w latach 2017-2024.

| Placówka SG           | Liczba przypadków |
|-----------------------|-------------------|
| Świecko               | 614               |
| Tuplice               | 245               |
| Zielona Góra-Babimost | 111               |
| Zgorzelec             | 85                |
| Gorzów Wielkopolski   | 4                 |
| Jelenia Góra          | 3                 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej (Baza przemytu..., 2025)

## Instytucjonalno-prawne podstawy transgranicznej współpracy polskich i niemieckich organów ścigania

Podstawy prawne dla nawiązywania dwustronnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, które zobowiązują do współdziałania w obszarze zarządzania i ochrony granic oraz realizacji wspólnej polityki wizowej znajdują się w artykułach 7 i 9 Konwencji Wykonawczej Schengen (KWS). Proces ten odbywa się zarówno na poziomie instytucjonalnym Unii Europejskiej (przy udziale m.in. Frontexu i Europolu), jak i w ramach bilateralnych porozumień krajowych, obejmujących współpracę odpowiednich służb bezpieczeństwa wewnętrznego. Specyfika pogranicza, wysoka liczba nielegalnych przekroczeń granicy oraz przestępczości towarzyszącej nielegalnej migracji i przemytowi, stanowią silny bodziec do zacieśnienia współpracy służb granicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec na poziomie lokalnym, przy założeniu, że wspólne działania przyniosą obopólne korzyści (Lubimow, 2021, s. 33).

Przestępczość kryminalna nie uznaje granic terytorialnych (Krysians, 2012, s. 1). Szczególnie intensywnie przekonali się o tym mieszkańcy pogranicza polsko-niemieckiego w okresie transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku, którzy poza wieloma uzyskanymi swobodami zostali zmuszeni do mierzenia się z drastycznym spadkiem bezpieczeństwa. Zdaniem Andrzeja Misiuka i Mariusza Sokołowskiego upadek systemu komunistycznego w krajach Europy Wschodniej spowodował przełamanie różnorodnych barier i umożliwił eskalację przestępczości w krajach postkomunistycznych, stanowiącą ówczesnie poważny problem społeczny tego regionu Europy (Misiuk, Sokołowski, 2002, s. 210-211). Do 2004 roku granica polsko-niemiecka stanowiła zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Mieszkańcy terytoriów przygranicznych padali ofiarami przede

wszystkim przestępstw związanych z kradzieżami, wymuszeniami, rozbojami, przemytem, handlem żywym towarem czy przestępstwami finansowymi (Krysians, 2012, s. 1). Opracowanie właściwych rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo mieszkańcom obu państw stało się zatem nie tylko wspólną wolą wynikającą z przyjacielskich stosunków i „dobrego sąsiedztwa”, ale palącą potrzebą zapewniającą zabezpieczenie bieżących i długoterminowych interesów związanych z planowanym rozszerzeniem Unii Europejskiej.

W ramach procesu przygotowującego Polskę do włączenia w strukturę UE, odpowiadając na rosnące wyzwania związane z zarządzaniem granicami, ustawą z dnia 12 października 1990 roku w miejscu rozformowanych Wojsk Ochrony Pogranicza powołano Straż Graniczną - jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji (art. 1. Dz. U. 1990, nr 78, poz. 462.) Straż Graniczna (SG) pozostaje pod zwierzchnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i jako formacja umundurowana charakteryzuje się szerokim wachlarzem zadań, który poza bezpośrednią ochroną nienaruszalności terytorialnej zawiera uprawnienia kontrolne, rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie oraz ściganie przestępstw, wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych, kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. Straż Graniczna pełni dzisiaj najważniejszą rolę w tworzeniu mechanizmów transgranicznej współpracy organów ścigania. Pozostaje w stałej kooperacji z innymi polskimi służbami, wśród których należy wymienić przede wszystkim Policję oraz Krajową Administrację Skarbową (KAS). Po stronie niemieckiej zapewnieniem bezpieczeństwa granic zajmują się organy takie jak Bundespolizei (Policja Federalna, dalej: BPOL), Landespolizeien (Policje Krajów Związkowych) oraz Zollämter (Urzędy Celne).

Prawno-instytucjonalne podstawy polsko-niemieckiej współpracy organów ścigania o charakterze transgranicznym znajdują się w umowach międzynarodowych i bilateralnych. W grupie dokumentów międzynarodowych wymienić należy Konwencję Madrycką, która stanowi formalne podwaliny dla wszelkiego rodzaju współpracy transgranicznej oraz Konwencję Wykonawczą Schengen - akt bezpośrednio zobowiązujący do współpracy organów ścigania.

Pierwszym dokumentem o charakterze bilateralnym, który rozpoczął proces odbudowy relacji polsko-niemieckich był wspomniany wcześniej traktat

o dobrym sąsiedztwie i wzajemnej współpracy podpisany 17 czerwca 1991 r. w Bonn przez Jana Krzysztofa Bieleckiego i Krzysztofa Skubiszewskiego oraz Helmuta Kohla i Hansa-Dietricha Genschera. Jak wspomniano, traktat po pierwsze stanowił potwierdzenie podpisanego rok wcześniej traktatu granicznego, a po drugie budował pomost dla wielopłaszczyznowej współpracy między narodami, która przyniosłaby korzyści obu stronom porozumienia. Dokument został podpisany na okres 10 lat, z zastrzeżeniem bezpośredniego, automatycznego przedłużania na okresy pięcioletnie przy braku sprzeciwu żadnej ze stron. W preambule odwołuje się do potrzeby „zamknięcia bolesnych rozdziałów przeszłości” pomiędzy Polską a Niemcami, a także akcentuje konieczność „ostatecznego przezwyciężenia podziału Europy oraz stworzenia sprawiedliwego i trwałego pokojowego ładu europejskiego”. Strony podkreślają wspólnotę interesów w zbudowaniu „Europy nowej, wolnej i zjednoczonej przez prawa człowieka, demokrację i ideę państwa prawa” oraz świadomość „znaczenia, jakie dla przyszłych stosunków obu państw ma członkostwo Republiki Federalnej Niemiec we Wspólnocie Europejskiej oraz polityczne i gospodarcze przyłączanie Rzeczypospolitej Polskiej do tej Wspólnoty” (Dz. U. 1992, nr. 14, poz. 56.) co potwierdza przyjęte wcześniej założenie o potrzebie zacieśniania polsko-niemieckiej współpracy w kontekście europejskich procesów integracyjnych. Traktat stanowi także swoistą referencję wystawioną przez RFN Polsce w kontekście dołączenia do Wspólnoty Europejskiej. Pierwsza część dokumentu została poświęcona stabilności międzynarodowej na poziomie globalnym, zawiera w sobie odwołania do Karty Narodów Zjednoczonych i dokumentów Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Traktuje również o regularnych, dwustronnych konsultacjach oraz stałej współpracy pomiędzy szefami rządów, Ministrami Spraw Zagranicznych, Ministrami Obrony oraz Parlamentami Polski i Niemiec. Umawiające się Strony zobowiązują się do umacniania pokoju w Europie i potwierdzają swoją integralność i niezawisłość terytorialną. Kluczową w kontekście omawianego zagadnienia część stanowią artykuły 12. i 13. traktatu, odwołujące się bezpośrednio do chęci rozwoju współpracy transgranicznej pomiędzy stronami oraz artykuł 33. poświęcony stosunkom prawnym i konsularnym oraz współpracy w zwalczaniu szeroko zakrojonej przestępczości. Strony umawiają się, aby te działania były kierowane ustaleniami konwencji Rady Europy, a dokładne procedury i warunki współpracy zostały uzgodnione na mocy odrębnych dokumentów.

Od momentu wejścia w życie traktatu o dobrym sąsiedztwie podpisano wiele dokumentów zawiązujących polsko-niemiecką transgraniczną współpracę w zakresie zarządzania wspólną granicą. Począwszy od dwustronnych umów

odnoszących się do budowy i utrzymania mostów granicznych w ciągu i poza ciągiem dróg krajowych i federalnych, przez ważną z perspektywy organizacyjnej umowę o oznakowaniu i utrzymaniu wspólnej granicy na odcinkach lądowych i wodach granicznych oraz powołaniu Stałej Polsko-Niemieckiej Komisji Granicznej, podpisaną w 2004 roku w Warszawie. Dokument szczegółowo reguluje techniczną kwestię oznakowania i geodezyjnego wytyczenia granicy polsko-niemieckiej w terenie, a także powołuje do życia Stałą Polsko-Niemiecką Komisję Graniczną, której zadaniem jest jej kontrola i okresowe raportowanie stanu utrzymania odcinka granicznego.

Niezwykle istotne w kontekście omawianego tematu jest Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku (PNCW), zawarte dnia 17 lutego 2011 roku. Dokument stanowi podstawę do działania wyspecjalizowanego, całodobowego centrum informacyjnego koordynującego pracę polskich i niemieckich organów przygranicznych, mającego na celu efektywną współpracę w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępczości transgranicznej. Wzorem dla placówki było niemiecko-francuskie Centrum Współpracy Policyjnej i Celnej w Kehl (*Archiwum MSWiA*), a PNCW stanowi największy tego typu obiekt w Polsce. Porozumienie o powołaniu PNCW w Świecku stworzyło pole do rozwoju nowoczesnej, szeroko zakrojonej współpracy polskich i niemieckich organów ścigania, która znacząco wpłynęła na efektywność w przeciwdziałaniu przestępczości transgranicznej. Ponadto Centrum pozostając instytucją typu PCCC (Police and Customs Cooperation Centres), w trybie artykułu 39. Konwencji Wykonawczej Schengen realizuje tzw. „zapytania łańcuskowe”, spływające w sytuacjach pilnych od pozostałych państw strefy Schengen. W grudniu 2024 roku w PNCW w Świecku służbę pełniło łącznie 62 funkcjonariuszy: 40 niemieckich (20 z BPOL, 15 z Policji Brandenburgii, po jednym z Policji Saksonii, Maklemburgii Pomorza Przedniego i Berlina, 2 z Generalnej Dyrekcji Celnej) oraz 22 polskich (8 z SG, 9 z Policji oraz 5 ze Służby Celnej). Funkcjonariusze całodobowo, w systemie 24/7/365, pracują z jednej sali operacyjnej i posługując się dwoma językami realizują przydzielone zadania. Ponadto każda ze stron posiada swojego koordynatora, którego stanowisko jest rotacyjne w okresach 2-letnich pomiędzy różnymi służbami.

Najważniejszym dotychczas dokumentem, który reguluje polsko-niemiecką współpracę w zakresie bezpieczeństwa granicy jest Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona 15 maja 2014 r. w Zgorzelcu

(umowa zgorzelecka). Akt dzięki kompleksowej budowie zastąpił kilka obowiązujących dotychczas umów między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, wśród których należy wymienić niewspomniane wcześniej: umowę o ułatwieniach w odprawie granicznej, umowę o przejściach granicznych i rodzajach ruchu granicznego, umowę o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz szczególnie niebezpiecznych przestępstw oraz umowę o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych. Akt w preambule odwołuje się zarówno do Traktatu o dobrym sąsiedztwie jak i do zobowiązań wynikających z *acquis* Schengen, akcentując o istotności współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych w zapewnianiu bezpieczeństwa ludności. Zakres kooperacji został opisany w artykule pierwszym umowy i odnosi się do szerokiego wachlarza przestępstw i czynów zabronionych, mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego którejkolwiek ze stron. Wśród nich należy wymienić: kradzieże i zniszczenie mienia, powodowanie zagrożeń w ruchu drogowym (w tym prowadzenie pojazdów bez odpowiednich dokumentów), przekroczenie granicy wbrew przepisom, niedotrzymanie procedur legalizacyjnych, wywóz towarów o znaczącej wartości publicznej (dzieła sztuki, technologie, zabytki) czy nielegalny obrót towarami niebezpiecznymi (art. 1. Dz. U. 2015, poz. 939).

Właściwe organy podlegające postanowieniom umowy reguluje artykuł drugi dokumentu. Wyszczególnia on odpowiednie instytucje na szczeblu centralnym oraz przygranicznym zarówno po stronie polskiej, jak i niemieckiej, które podlegają współpracy. Po stronie polskiej trzy najważniejsze formacje to Policja, Straż Graniczna oraz Służba Celna, natomiast po stronie niemieckiej Policja Federalna, Policja Krajów Związkowych i Służba Celna. Szczegółowy podział organów objętych współpracą ilustruje tabela nr. 5. W dalszej części wymienione służby policyjne, graniczne i celne będą określane zbiorczo organami ścigania.

Umowa przewiduje także utworzenie Centrum współpracy policyjnej, granicznej i celnej, którego rolę do dziś pełni PNCW w Świecku oraz „inne punkty współpracy”, wśród których w szczególności wymienia się wspólne placówki organów ścigania. Zakres, tryb, sposób pracy i szczegóły logistyczno-organizacyjne powoływania takich punktów regulują osobne porozumienia zawierane przez odpowiednie organy.

## TRANSGRANICZNA WSPÓŁPRACA ORGANÓW ŚCIGANIA W UNII EUROPEJSKIEJ...

Tabela 5. Polskie i niemieckie organy policyjne, graniczne i celne współpracujące na poziomie centralnym i przygranicznym na mocy umowy zgórzeleckiej.

|                      | RP                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                             | RFN                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organy centralne     | a) minister właściwy do spraw finansów publicznych,<br>b) minister właściwy do spraw wewnętrznych,<br>c) Komendant Główny Policji,<br>d) Komendant Główny Straży Granicznej,<br>e) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,<br>f) Szef Służby Celnej; |                                                                                             | a) Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,<br>b) Federalne Ministerstwo Finansów,<br>c) Federalny Urząd Kryminalny,<br>d) Prezydium Policji Federalnej,<br>e) Kryminalny Urząd Celny. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Organy przygraniczne | Policja                                                                                                                                                                                                                                                | Komendant Wojewódzki Policji w: Gorzowie Wielkopolskim, Szczecinie, Wrocławiu;              | Policja                                                                                                                                                                                  | Prezydent Policji w Berlinie; Prezydium Policji Kraju Związkowego Brandenburgii; Krajowy Urząd Kryminalny Meklemburgii-Pomorza Przedniego; Prezydium Policji w: Neubrandeburgu i Rostoku; Krajowy Urząd Policji Wodnej Meklemburgii-Pomorza Przedniego; Krajowy Urząd Kryminalny Saksonii; Dyrekcja Policji w: Görlitz, Dreźnie, Lipsku, Zwickau, Chemnitz; Prezydium Oddziałów Prewencji Policji w Lipsku; |
|                      | Straż Graniczna lub Policja Federalna                                                                                                                                                                                                                  | Komendant: Morskiego Oddziału Straży Granicznej, Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej | Straż Graniczna lub Policja Federalna                                                                                                                                                    | Prezydium Policji Federalnej; Dyrekcja Policji Federalnej w: Berlinie, Bad Bramstedt, Pirnie;                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                      | Służba Celna                                                                                                                                                                                                                                           | Dyrektor Izby Celnej w: Rzepinie, Szczecinie, Wrocławiu;                                    | Organy celne                                                                                                                                                                             | Główny Urząd Celny w: Stralsundzie, Berlinie, Poczdamie, Frankfurt nad Odrą, Dreźnie, Erfurcie; Śledczy Urząd Celny w: Hamburgu, Dreźnie, Berlin-Brandenburgia;                                                                                                                                                                                                                                             |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 2015 r. poz. 939.

Jak wspomniano wcześniej, organem, który w Polsce pełni dzisiaj najważniejszą rolę w tworzeniu mechanizmów transgranicznej współpracy organów ścigania, jest Straż Graniczna. W celu uzupełnienia postanowień umowy zgorzeleckiej Komendant Główny Straży Granicznej (KGSG) podpisał szereg porozumień z Prezydium Policji Federalnej Republiki Federalnej Niemiec. Wśród nich wyróżnić należy porozumienie KGSG o wspólnych patrolach i grupach operacyjno-śledczych. Za najważniejsze w analizowanym temacie uznaje się natomiast porozumienie KGSG o wspólnych placówkach granicznych (aneksowane trzykrotnie w latach 2017 i 2018), powołujące do życia wspólne polsko-niemieckie placówki graniczne pozostające pod zwierzchnictwem Nadodrzańskiego (NoOSG) i Morskiego (MOSG) Oddziału Straży Granicznej oraz Policji Federalnej Niemiec.

## **Praktyczne formy współpracy podejmowane przez polskie i niemieckie organy ścigania**

Umowa zgorzelecka przewiduje bardzo szeroki zakres form współpracy polskich i niemieckich organów ścigania, z jednej strony, wynikający z form przewidzianych KWS, a z drugiej odpowiadający na potrzeby kreowane specyfiką zadań służbowych na granicy. Odnosi się on do mechanizmów ogólnych, mieszczących w swoim katalogu działania powszechne, wykorzystywane w realizacji codziennych obowiązków służb obu krajów oraz form szczególnych, wykorzystywanych w warunkach podwyższonego ryzyka i zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Najszerzej opisaną, a zarazem fundamentalną formą współpracy pomiędzy organami ścigania jest wymiana informacji wykraczająca poza tradycyjne procedury przewidziane przez System Informacji Schengen. Stanowi ona podstawę efektywnej współpracy i jest najważniejszą czynnością w procesach wdrażania jakichkolwiek innych mechanizmów współpracy. Umowa przewiduje wzajemną i nieodpłatną wymianę informacji pomiędzy polskimi i niemieckimi służbami w kluczowych obszarach, które można podzielić na sześć kategorii: migracje, przestępczość kryminalna, przedmioty i pojazdy, nielegalny obrót środkami odurzającymi i psychotropowymi, nielegalny obrót towarami akcyzowymi oraz terroryzm (patrz: tabela 6.). Współpraca pomiędzy organami odbywa się na podstawie sporządzanych pisemnie wniosków z uzasadnieniem, w szczególności zawierających cel wykorzystania wymienianych informacji. W przypadku sytuacji szczególnie pilnych wniosek może zostać przekazany ustnie, z zastrzeżeniem niezwłocznego dostarczenia go w formie pisemnej.

Uwagę należy zwrócić na pragmatyzm działań opierający się na wymianie informacji takich jak modus operandi osób podejrzanych i grup terrorystycznych czy monitoring szlaków i trendów nielegalnej migracji. Takiego typu wymiany służą nie tylko do realizacji bieżących zadań, ale umożliwiając analizę ryzyka oraz opracowanie strategii i skutecznych mechanizmów, które w przyszłości będą wykorzystywane w celu zapobiegania i zwalczania niebezpieczeństwa. Wymiana informacji w zakresie krajowych mechanizmów prawnych stosowanych w określonych przypadkach pomaga w harmonizacji działania i przekazywaniu dobrych wzorców, do których zachęcają przepisy KWS. Podobną funkcję można zaobserwować w praktyce wymiany próbek laboratoryjnych substancji niebezpiecznych i odurzających. Stały i szybki przepływ informacji dotyczących pojazdów i ich właścicieli ma na celu przeciwdziałanie zjawiskom kradzieży i nielegalnego przetrzutu pojazdów przez granicę, który stanowi główne wyzwanie na pograniczu polsko-niemieckim oraz usprawnienie realizacji takich form szczególnej współpracy jak obserwacja lub pościg transgraniczny.

Tabela 6. Obszary wymiany informacji pomiędzy polskimi i niemieckimi służbami policyjnymi, granicznymi i celnymi.

| KATEGORIA                                                         | ZAKRES WYMIENIANYCH INFORMACJI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MIGRACJE                                                          | szlaki i skala nielegalnej migracji;<br>trendy i zjawiska związane z nielegalną migracją;<br>miejsca i status legalności pobytu cudzoziemców;<br>miejsca i status legalności zatrudnienia cudzoziemców;<br>sprawdzenie i ustalenie tożsamości osób;<br>wewnątrzkrajowe przepisy regulujące procesy migracyjne;                                    |
| PRZESTĘPCZOŚĆ<br>KRYMINALNA                                       | sprawcy, współuczestnicy, podejrzani o popełnienie przestępstwa;<br>okoliczności, sposób popełnienia i cechy przestępstwa;<br>podjęte dotychczas czynności, ich wynik lub brak;<br>możliwe powiązania między sprawcami;<br>struktury i działalność grup zorganizowanych;<br>modus operandi;<br>ogłędziny, zabezpieczenie i dokumentowanie śladów; |
| PRZEDMIOTY<br>I POJAZDY                                           | środki transportu, ich właściciele,<br>dokumentacja i uprawnienia do kierowania;<br>dane sieci telekomunikacyjnych, rejestrów, systemów informacyjnych;<br>planowane i przeprowadzane czynności poszukiwawcze;                                                                                                                                    |
| NIELEGALNY<br>OBRÓT ŚRODKAMI<br>ODURZAJĄCYMI<br>I PSYCHOTROPOWYMI | dysyributorzy, miejsca i metody produkcji i rozpowszechniania;<br>udostępnianie próbek laboratoryjnych do badań;<br>wewnątrzkrajowe metody nadzoru;                                                                                                                                                                                               |

| KATEGORIA                            | ZAKRES WYMIENIANYCH INFORMACJI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NIELEGALNY OBRÓT TOWARAMI AKCYZOWYMI | dystrybutorzy, miejsca i metody produkcji i rozpowszechniania; udostępnianie próbek laboratoryjnych do badań; wewnątrz krajowe metody nadzoru;                                                                                                                                                                                                                                |
| TERRORYZM                            | informacje przyczyniające się do identyfikacji rzeczy, broni, amunicji, materiałów wybuchowych; aktualni i poprzedni właściciele ww. przedmiotów; udostępnianie próbek materiałów niebezpiecznych do badań laboratoryjnych; planowane i popełnione zamachy terrorystyczne; metody i techniki działania sprawców; działające lub podejrzewane o to ugrupowania terrorystyczne; |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 2015 r. poz. 939.

Oprócz wymiany informacji, w katalogu ogólnych form współpracy polskich i niemieckich organów ścigania znajdują się narzędzia, takie jak: wspólne patrole, działania w sytuacjach szczególnego niebezpieczeństwa, wymiana oficerów łącznikowych, tworzenie grup operacyjno-śledczych, wspólne wykonywanie obowiązków służbowych, współpraca w zakresie kształcenia i szkolenia, usprawnienie telekomunikacji między funkcjonariuszami oraz współpraca naukowo-techniczna. Katalog szczególnych form współpracy zawiera w sobie skomplikowane działania wymagające wzmocnionych nakładów zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Wśród nich wymienia się: ochronę świadków i osób, zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, operacje pod przykryciem, przesyłki niejawnie nadzorowane, obserwację transgraniczną, środki kamuflujące, środki techniki specjalnej, pościg transgraniczny oraz przekazywanie osób pozbawionych wolności.

W celu efektywnej realizacji wymienionych działań oraz zapewnienia jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa podczas wykonywania czynności polscy i niemieccy funkcjonariusze okresowo są poddawani wspólnym szkoleniom i treningom, które mają za zadanie wzmacniać współpracę, tworzyć przestrzeń wymiany doświadczeń i budowania dwustronnie korzystnych rozwiązań. Szczególną grupą zaangażowaną we wspólne szkolenia są funkcjonariusze pełniący na co dzień służbę we wspólnych, polsko-niemieckich placówkach granicznych.

W marcu 2012 roku nastąpiła inauguracja pilotażowego programu „Wspólne polsko-niemieckie placówki graniczne”, który miał za zadanie usprawnić współpracę w zakresie zwalczania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej pomiędzy Polską a Niemcami. W lipcu 2025 roku funkcjonowały 4 placówki

tego typu: w Pomellen niedaleko Szczecina, w odpowiedzialności Morskiego Oddziału Straży Granicznej oraz Inspekcji Policji Federalnej Niemiec z Pasewalk; a także w Świecku, Ludwigsdorf i Tuplicach, gdzie służbę pełnią funkcjonariusze Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej i odpowiednio Inspektoratów BPOL Frankfurt nad Odrą, Ludwigsdorf i Forst. Wszyscy funkcjonariusze odbywający służbę w tych placówkach posługują się dwoma językami, co ułatwia kontakt przy wykonywaniu zadań po drugiej stronie granicy. Patrole zawsze są mieszane, niezależnie od miejsca pełnienia służby, które planowane są co do zasady w proporcji 50% po stronie polskiej i 50% po stronie niemieckiej. Jeżeli patrol ma przypisany na daną służbę pojazd jednej ze stron, to wykorzystywany on jest przez cały zespół, niezależnie na terytorium państwa, na którym jest ona pełniona. Efektywność działalności wspólnych placówek zwiększa szybka wymiana informacji pomiędzy służbami Polski i Niemiec.

Na przestrzeni dziesięciu lat funkcjonowania, organy ścigania zrealizowały blisko dwadzieścia tysięcy wspólnych patroli. W szczytowym momencie działalności, przypadającym na lata 2016-2017, w teren wyruszało średnio 7 polsko-niemieckich patroli dziennie. Zaobserwowano również okresowy znaczny udział placówek mieszanych w procesie przechwyty przemytu na granicy polsko-niemieckiej, dochodzący momentami nawet do 30% (lata 2016, 2017, 2020).

W latach 2018-2021 Straż Graniczna i Bundespolizei zrealizowały wspólny program pt. „Wzmocnienie Wspólnych Polsko-Niemieckich Placówek Granicznych”, dofinansowany ze środków unijnych. Każda z polsko-niemieckich placówek otrzymała dwa nowe pojazdy służbowe, oznakowane specjalnie jako wspólny patrol SG i BPOL oraz wyposażone w technologię informatyczną i środki łączności obu służb. Funkcjonariusze realizujący wspólne działania zostali także skierowani na kursy językowe zintegrowane ze służbą, obejmujące 12 obszarów tematycznych, w tym m.in. wywiad policyjny, kontrolę ruchu drogowego, przeszukiwanie pomieszczeń i mieszkań oraz niezbędne interakcje społeczne. Kroki te miały za zadanie usprawnić komunikację, wzmocnić rozpoznawalność wspólnych patroli wśród mieszkańców pogranicza i budować poczucie zaufania społecznego (Materiał informacyjny dot. treningu sytuacyjnego..., dostęp: 06.05.2025).

W okresie od czerwca do listopada 2019 roku funkcjonariusze zostali poddani wymianie międzynarodowej, a przez cały okres trwania projektu brali udział w treningach sytuacyjnych, mających diagnozować postępy w szkoleniu. Wśród scenariuszy przygotowanych na takie treningi znalazły się m.in. czynności kontrolne busów, procedury przy podejrzeniu przerzutu osób, wymiana informacji w sytuacji kryzysowej czy zatrzymywanie osób, które nie poddały się kontroli.

Rezultatem prac było wydanie podręcznika dotyczącego skoordynowanych procedur we wspólnych działaniach oraz koncepcji szkoleniowej dla wspólnych polsko-niemieckich placówek w Pomellen, Świecku i Ludwigsdorfie (Materiał informacyjny dot. treningu sytuacyjnego..., dostęp: 06.05.2025).

## **Podsumowanie**

Pogłębiające się europejskie procesy integracyjne oraz dynamicznie zmieniająca się sytuacja geopolityczna sprawiają, że wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej ulegają ciągłej ewolucji. W celu skutecznej realizacji idei swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług oraz osób państwa członkowskie przyjęły zharmonizowane mechanizmy przewidziane dorobkiem prawnym układu z Schengen. W ramach strefy „bez granic” funkcjonują różnicowane formy współpracy policyjnej, granicznej i celnej, obejmujące zarówno działalność wyspecjalizowanych agencji unijnych<sup>2</sup>, takich jak Frontex czy Europol, jak i funkcjonowanie międzynarodowych centrów koordynacyjnych typu PCCC oraz inicjatyw bilateralnych podejmowanych przez państwa członkowskie. W tym kontekście pogranicze polsko-niemieckie stanowi jeden z najbardziej rozwiniętych obszarów współpracy transgranicznej w Europie, cechujący się nie tylko wysokim stopniem instytucjonalizacji działań, lecz także ich silnym zakorzenieniem na poziomie lokalnym. Kluczowym przejawem tej współpracy są wspólne placówki graniczne, w których służbę pełnią funkcjonariusze polskiej Straży Granicznej i niemieckiej Policji Federalnej. Rozbudowana współpraca operacyjna w tym regionie wynika z wielu nakładających się czynników, takich jak przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, przesunięcie zewnętrznej granicy strefy Schengen na wschód, uwarunkowania geopolityczne XXI wieku, doświadczenia pandemii COVID-19 oraz rosnąca presja migracyjna.

W wyniku badania polegającego na analizie wspólnych działań podejmowanych przez polskie i niemieckie organy ścigania na granicy zdiagnozowano, że transgraniczna współpraca polsko-niemiecka jest efektywną, stale rozwijającą się formą kooperacji, która przynosi wymierne efekty w zakresie zwalczania przestępczości transgranicznej. Nowatorski w skali Europy projekt wspólnych placówek granicznych<sup>3</sup>, pomimo pewnych niedociągnięć jest wartościową ideą, mogącą stanowić punkt odniesienia w rozwoju europejskiego systemu współpracy policyjnej. Ustalono, że działalność wspólnych placówek granicznych w znacznym stopniu przyczynia się do zwiększenia efektywności w zwalczaniu przestępczości transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim, przede wszystkim ze

względem na uproszczenie procedur formalnych związanych z kooperacją. Za szczególnie efektywne w kontekście omawianej współpracy uznaje się przeciwdziałanie nielegalnemu przerzutowi pojazdów mechanicznych oraz wymianę informacji, w procesie której najważniejszą rolę odgrywa Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Policyjnych, Granicznych i Celnych w Świecku. Wśród obszarów wymagających poprawy wyszczególnić należy niestabilność wyników osiąganych przez funkcjonariuszy wspólnych placówek oraz czynniki socjologiczne i polityczne, mające wpływ na obniżony poziom zaufania społecznego wobec funkcjonariuszy obu państw. Zaznaczono jednak, że idea wymaga stałego rozwoju oraz identyfikacji i opracowania mechanizmów przeciwdziałających okresowym brakom efektywności placówek.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że tak zaawansowany model transgranicznej współpracy organów ścigania stanowi rezultat wieloletnich działań na rzecz odbudowy i pogłębiania relacji polsko-niemieckich w kontekście trudnego dziedzictwa historycznego. Pozytywnie zaskoczyła liczba aktów prawnych, które przez lata stopniowo, lecz konsekwentnie regulowały kwestie bezpieczeństwa wspólnej granicy. Od dokumentów o charakterze demarkacyjnym, przez fundamentalną dla relacji bilateralnych umowę o dobrym sąsiedztwie, aż po nowoczesną umowę zgorzelecką oraz liczne porozumienia zawierane na szczeblu operacyjnym przez komendantów właściwych służb – wszystkie te akty stanowią spójny fundament dla obecnego modelu współpracy. Umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych to dobrze przemyślane, kompleksowe porozumienie, które nie tylko systematyzuje wcześniejsze regulacje, ale również tworzy silne podstawy dla dalszego rozwoju współdziałania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom transgranicznym. Na pozytywną ocenę zasługuje także działalność PNCW w Świecku, które jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się centrów tego typu w Europie. W świetle przeprowadzonych analiz można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że instytucjonalno-prawne podstawy polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego są nie tylko solidne, ale również gotowe do dalszego rozwoju w odpowiedzi na zmieniające się realia geopolityczne.

Wśród kluczowych wyzwań, stojących przed dalszym rozwojem polsko-niemieckiej współpracy organów ścigania zidentyfikowano niski poziom zaufania społecznego wobec wspólnych patroli oraz konieczność stabilizacji relacji politycznych pomiędzy władzami obu państw. Istotny wpływ na przyszłość tej współpracy może mieć dyplomatyczne rozwiązanie kwestii kontrowersyjnych takich jak potencjalna nielegalna readmisja migrantów z Niemiec do

Polski, zamykanie polskich i niemieckich granic lądowych oraz napięcia społeczne w rejonie przygranicznym. Z perspektywy polskiej kluczowe znaczenie ma również skuteczna ochrona wschodniej granicy zewnętrznej strefy Schengen, mająca na celu ograniczenie przenikania zjawisk przestępczości transgranicznej na terytorium objęte swobodnym przepływem osób. Nieodzownym elementem wzmacniania współpracy pozostaje również systematyczne doskonalenie kompetencji funkcjonariuszy pełniących służbę w ramach wspólnych placówek. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają szkolenia językowe oraz rozwój umiejętności międzykulturowych, które warunkują sprawną komunikację i skuteczność operacyjną. Istotna jest również budowa pozytywnego przekazu społecznego wokół idei współpracy transgranicznej, co stanowi fundament dla kształtowania lokalnej świadomości bezpieczeństwa i wspierania zaufania mieszkańców terenów przygranicznych wobec instytucji odpowiedzialnych za ich ochronę.

## **Bibliografia**

### *Archiwum MSWiA*

2008     *Autostrada do Świecka. Polsko - Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5482,Autostrada-do-Swiecka-Polsko-Niemieckie-Centrum-Wspolpracy-Sluzb-Granicznych.html?search=617245299> (dostęp: 25.04.2025).

### *Komendant Główny Straży Granicznej*

2024     Decyzja nr 92 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie wykazów obowiązujących aktów prawnych i porozumień, wydanych i zawartych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Dz. Urz. KGSG 2024.21, zał. 3 Porozumienia międzynarodowe, poz. 40, 28 26.06.2015 r. BM.

### Krystians P.

2012     *Polsko-Niemiecka współpraca służb policyjnych (lubuskie-brandenburgia)*, „Rocznik Lubuski” 38, cz. 1.

### Lubimow J.

2021     *Współpraca transgraniczna Polski i Niemiec w zapewnieniu bezpieczeństwa wspólnego odcinka granicy*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 9, nr 1.

Misiuk A., Sokołowski M.

2002 *Współpraca regionalna policji (perspektywy i obawy)*, [w:] *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*, red. B. Nitschke, Zielona Góra.

*Nadodrzański Oddział Straży Granicznej*

2021 *Materiał informacyjny dot. treningu sytuacyjnego Wspólnej polsko-niemieckiej Placówki w Ludwigsdorfie 10 września 2021 r.*,

*Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej*

2006 Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (Dz.U. L 105 z 13 kwietnia 2006 r.)

*Rada Europy*

1980 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287.)

*Rada Unii Europejskiej*

1999 Decyzja Rady z dnia 20 maja 1999 r. dotycząca definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen, (Dz.U.UE.L.1999.176.1.)

1999 Decyzja Rady z dnia 20 maja 1999 r. określająca, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen, (Dz.U. L 176 z 10.07.1999.)

*Rzeczpospolita Polska, Republika Federalna Niemiec*

2014 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r., (Dz.U. z 2015 r. poz. 939.)

2012 Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych, zawarte dnia 17 lutego 2011 r., (Dz. U. 2012 r. poz. 1252.).

- 2002 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz szczególnie niebezpiecznych przestępstw, podpisana we Wrocławiu dnia 18 czerwca 2002 r., (Dz.U. z 2004 r. nr 248, poz. 2486.)
- 2002 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, podpisana w Berlinie dnia 18 lutego 2002 r., (Dz.U. z 2005 r. nr 223, poz. 1915.)
- 2004 Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o oznakowaniu i utrzymaniu wspólnej granicy na odcinkach lądowych i wodach granicznych oraz powołaniu Stałej Polsko-Niemieckiej Komisji Granicznej, podpisana w Warszawie dnia 16 września 2004 r., (Dz.U. z 2010 r. nr 90, poz. 589.)
- 2000 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o budowie i utrzymaniu granicznych obiektów mostowych w Rzeczypospolitej Polskiej zlokalizowanych w ciągu dróg publicznych poza siecią dróg krajowych, w Republice Federalnej Niemiec w ciągu dróg publicznych poza siecią dróg federalnych, podpisania we Frankfurcie nad Odrą dnia 21 listopada 2000 r., (Dz.U. z 2003 r. nr 216, poz. 2122.)
- 1992 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o przejściach granicznych i rodzajach ruchu granicznego, sporządzona w Bonn dnia 6 listopada 1992 r., (M.P. z 2003 r. nr 37, poz. 526.)
- 1992 Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej, sporządzona w Warszawie dnia 29 lipca 1992 r., (Dz.U. z 1994 r. nr 107, poz. 514.)
- 1991 Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., (Dz.U. 1992 nr. 14 poz. 56.).
- 1990 Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisany w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r. (Dz.U. 1992 nr 14 poz. 54.)

*Sejm*

- 1990 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, (Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462.)

*Straż Graniczna*

- 2025 <https://dane.gov.pl/pl/dataset/3594/resource/64142,baza-przemytu-i-towarow-z-przestepstwa-2013-2024-straz-graniczna/table> (dostęp: 1.12.2025).
- 2024 <https://dane.gov.pl/pl/dataset/3594,baza-przemytu-straz-granicza/resource/54523,dane-statystyczne-ujawniony-przemyt-towarow-2013-2023-zg-kgsg/table> (dostęp: 1.12.2025).
- 2024 *Granice RP*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/granice-rp/1910,Granice RP.html> (dostęp: 1.12.2025).
- 2013 *Statystyki SG*, <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp: 1.12.2025).

## Cross-Border Cooperation of Law Enforcement Authorities in the European Union – The Polish–German Case

**Abstract:** The subject of this article is examined in the context of the development of cross-border cooperation among law enforcement authorities in the European Union and the mechanisms of the Schengen Area, where the abolition of internal border controls necessitated the introduction of compensatory measures in the form of integrated actions by police, border, and customs services. In this context, the Polish–German border represents one of the most advanced areas of cross-border cooperation in Europe, characterized not only by a high degree of institutionalization but also by strong local embeddedness, implemented through the operation of joint border facilities. The aim of the study was to assess the effectiveness of cooperation between Polish and German law enforcement authorities in combating cross-border crime and to identify the strengths and weaknesses of the adopted institutional solutions.

Keywords: cross-border cooperation, law enforcement authorities, Polish–German border, joint border facilities, Schengen, European Union



## **UNIJNY KOMISARZ DS. OBRONY I PRZESTRZENI KOSMICZNEJ – GENEZA, ROLA I ZNACZENIE**

**Abstrakt:** Artykuł analizuje genezę, kompetencje oraz znaczenie stanowiska Komisarza Unii Europejskiej ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej, powołanego w 2024 roku jako odpowiedź na narastające wyzwania geopolityczne występujące dla Unii Europejskiej. W pierwszej części przedstawiono uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, które doprowadziły do powołania tej funkcji, w tym m.in. rosyjską agresję na Ukrainę, presję ze strony Stanów Zjednoczonych, rosnącą konkurencję globalną w sektorze kosmicznym oraz ewolucję unijnej polityki obronnej i kosmicznej. Omówiono także rozwój instrumentów finansowych i instytucjonalnych, takich jak Europejski Fundusz Obronny, programy ASAP, EDIP i IRIS, a także kluczową rolę Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej. W drugiej części artykułu przeanalizowano kompetencje komisarza Andriusa Kubiliusa w latach 2024–2029, obejmujące koordynację inwestycji obronnych, wspólne zamówienia, rozwój zdolności produkcyjnych, współpracę z NATO oraz implementację unijnej strategii kosmicznej. Wskazano również ograniczenia wynikające z aktualnych ram traktatowych i podziału kompetencji z Wysokim Przedstawicielem UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W konkluzji podkreślono, że funkcja komisarza może w długiej perspektywie przyczynić się do zwiększenia strategicznej autonomii UE oraz integracji sektorów obronnego i kosmicznego, choć jej rozwój zależy od determinacji państw członkowskich i ewentualnych zmian instytucjonalnych.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Komisarz ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej, Andrius Kubilius; polityka kosmiczna UE; DG DEFIS; strategiczna autonomia; Europejski Fundusz Obronny; bezpieczeństwo międzynarodowe; przemysł obronny; polityka bezpieczeństwa i obrony UE.

## Wstęp

Bezpieczeństwo państw członkowskich oraz ich obywateli stanowi jeden z kluczowych priorytetów Unii Europejskiej, szczególnie w okresie narastających wyzwań geopolitycznych, takich jak agresja Rosji na Ukrainę, rosnąca potęga Chin czy zmieniające się priorytety strategiczne Stanów Zjednoczonych. W obliczu tych zagrożeń kluczowe staje się budowanie niezależności Unii Europejskiej szczególnie w kontekście produkcji wojskowej i autonomii w kwestii dostępu do przestrzeni kosmicznej, który jest kluczowy do funkcjonowania na współczesnym polu walki. Jednym z kroków milowych w kontekście zwiększania kompetencji Unii Europejskiej w tym obszarze było powołanie komisarza ds. obronności i przestrzeni kosmicznej w 2024 roku. Celem poniższego artykułu jest określenie czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które miały wpływ na utworzenie stanowiska. Przedstawiono również kompetencje komisarza w zakresie polityki obronnej oraz kosmicznej Unii Europejskiej oraz możliwości rozwoju tych kompetencji w przyszłości. Badanie oparto na analizie treści źródeł zastanych, w tym traktatów unijnych, strategii politycznych, raportów instytucji UE (np. Europejskiej Agencji Obrony, Parlamentu Europejskiego) oraz wystąpień przedstawicieli Komisji Europejskiej. Obecnie analizy badające przyczyny powołania nowego komisarza oraz same jego kompetencje są nieliczne, co wynika z niedawnego ustanowienia tego stanowiska oraz niewielkiej ilości faktycznych działań podjętych przez tego komisarza. Niniejszy artykuł ma na celu zmniejszeniu luki w zakresie badań nad stanowiskiem Komisarza ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej.

## Geneza stanowiska – czynniki geopolityczne i instytucjonalne

Proces powołania dedykowanego Komisarza ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej w Unii Europejskiej jest rezultatem wieloletniej ewolucji polityki obronnej, która nabrała szczególnego znaczenia w obliczu dynamicznie zmieniającego się środowiska geopolitycznego i technologicznego. Kluczowym momentem w tym procesie było utworzenie Dyrekcji Generalnej ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS), które miało swoje korzenie w decyzjach podjętych przez Komisję Europejską pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera w 2016 roku (Zandee 2016). W swoim przemówieniu o stanie Unii Europejskiej z 14 września 2016 roku Juncker zapowiedział stworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF), którego celem było zwiększenie innowacyjności

w sektorze obronnym, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz budowanie strategicznej autonomii UE w dziedzinie obronności. Inicjatywa ta była odpowiedzią na rosnące wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne, które wymusiły konieczność zacieśnienia współpracy w zakresie obronności i przestrzeni kosmicznej (*Komisja Europejska* 2016).

Czynniki zewnętrzne odegrały kluczową rolę w kształtowaniu tej polityki. Inwazja Rosji na Ukrainę w 2014 roku stanowiła jeden z pierwszych impulsów do zmiany podejścia UE do obronności, wskazując na potrzebę większej niezależności od sojuszników zewnętrznych, szczególnie w kontekście dostaw sprzętu i technologii (Giuliani 2018). Kolejne wydarzenia, takie jak działania wojskowe Francji w regionie Sahelu, które wymagały wsparcia logistycznego i militarne-go oraz eskalacja aktywności Państwa Islamskiego po styczniu 2015 roku, uwypukliły konieczność wzmocnienia wspólnej polityki obronnej (Giuliani 2018). Katalizatorem były zamachy terrorystyczne w Paryżu 13 listopada 2015 roku, które skłoniły Francję do skorzystania z klauzuli obronnej zawartej w artykule 42. Traktatu Lizbońskiego (*Parlament Europejski* 2015). Klauzula ta zobowiązuje państwa członkowskie do udzielenia pomocy i wsparcia w przypadku zbrojnej napaści na terytorium jednego z nich, co było pierwszym przypadkiem jej użycia w historii UE (Giuliani 2018). Wydarzenie to zwiększyło presję na Komisję Europejską, by przyspieszyć prace nad wspólną obronnością i stworzyć mechanizmy umożliwiające skuteczniejszą reakcję na zagrożenia.

Presja zewnętrzna płynęła także ze strony Stanów Zjednoczonych, kluczowego sojusznika UE w ramach NATO. W kwietniu 2016 roku prezydent Barack Obama otwarcie skrytykował kraje europejskie za niewystarczające wydatki na obronność, wskazując na konieczność osiągnięcia poziomu 2% PKB, zgodnie z zobowiązaniami NATO (McCaskill 2016). Krytyka ta była związana z zaangażowaniem USA w walkę z Państwem Islamskim oraz zarzutami, że europejscy partnerzy nie zapewniają wystarczającego wsparcia w operacjach międzynarodowych (*France24* 2016).

W odpowiedzi na te wyzwania Komisja Europejska zaproponowała Europejski Plan Działań w Sektorze Obrony, w ramach którego Europejski Fundusz Obronny miał wspierać badania i rozwój w sektorze obronnym (*Komisja Europejska* 2016). Oficjalne rozpoczęcie programu EDF ogłoszono 7 stycznia 2017 roku. Fundusz składał się z dwóch filarów: pierwszy koncentrował się na finansowaniu badań nad innowacyjnymi technologiami obronnymi, takimi jak elektronika, cyberbezpieczeństwo czy robotyka, z budżetem 25 milionów euro w pierwszym roku, 90 milionów euro do 2019 roku i 500 milionów euro rocznie

od 2020 roku (*Komisja Europejska* 2016). Drugi filar promował współpracę między państwami członkowskimi w zakresie wspólnych zakupów sprzętu i rozwoju zdolności obronnych, z początkowym budżetem 500 milionów euro w latach 2019–2020 i planem zwiększenia do 1 miliarda euro rocznie w kolejnych latach. Mechanizmy te miały zachęcać do kooperacji, oferując wsparcie finansowe tylko tym krajom, które aktywnie współpracowały w ramach wspólnych inicjatyw (*Komisja Europejska* 2016).

Dalszy rozwój polityki obronnej UE nabrał tempa podczas pierwszej kadencji Ursuli von der Leyen (2019–2024). W 2019 roku utworzono DG DEFIS, której kierownictwo powierzono francuskiej komisarz Sylvie Goulard (Vanholme 2019). Dyrekcja rozpoczęła działalność 1 stycznia 2020 roku, przejmując część kompetencji od Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (*Komisja Europejska* 2019). Wewnętrzny czynnik potrzeby koordynacji międzysektorowej stał się kluczowym elementem powstania dyrekcji. DG DEFIS miała integrować działania w zakresie obronności i przestrzeni kosmicznej, wspierając rozwój unijnego przemysłu zbrojeniowego i kosmicznego, a także zwiększając autonomię technologiczną UE (*Finabel* 2020). Strategia DG DEFIS na lata 2020–2024 zakładała rozwój Europejskiego Funduszu Obronnego, wspieranie innowacji poprzez programy takie jak EU Defence Innovation Scheme (EUDIS) oraz angażowanie małych i średnich przedsiębiorstw w projekty obronne (DEFIS 2020a).

Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku ujawniła poważne luki w zdolnościach produkcyjnych europejskiego przemysłu zbrojeniowego, szczególnie w kontekście zapotrzebowania na amunicję i sprzęt w warunkach wojny pozycyjnej (Myroniuk 2023). Analizy Komisji Europejskiej z 2022 roku wskazały zarówno krótkoterminowe, jak i długoterminowe problemy. Krótkoterminowe wyzwania obejmowały konieczność uzupełnienia zapasów sprzętu przekazanego Ukrainie oraz wymianę postsowieckiego wyposażenia w krajach byłego bloku wschodniego. Długoterminowe problemy dotyczyły niskiego poziomu współpracy w zakupach sprzętu (tylko 11% zakupów w 2020 roku realizowano wspólnie) oraz zależności od dostaw z państw trzecich, co ograniczało rozwój wewnętrznego rynku zbrojeniowego (*Komisja Europejska* 2022). W odpowiedzi Komisja zaproponowała Europejski Program Przemysłu Obronnego, zaprezentowany 5 marca 2024 roku, który miał na celu zwiększenie wspólnych zakupów, standaryzację sprzętu i rozwój zdolności produkcyjnych (*European Defence Industry Programme* 2024).

Wojna na Ukrainie uwypukliła również znaczenie własnych zdolności produkcyjnych i odpowiedniego znaczenia łańcuchów dostaw. Komisja zidentyfikowała potrzebę uniezależnienia się od dostaw z państw trzecich, zwłaszcza w zakresie krytycznych materiałów, takich jak półprzewodniki, grafit, lit czy metale ziem rzadkich. W tym celu zaproponowano Europejski Mechanizm Sprzedaży Wojskowej, który miałby stworzyć bazę produktów obronnych produkowanych w UE, oraz system bezpieczeństwa dostaw, priorytetyzujący produkcję obronną w sytuacjach kryzysowych (*European Defence Industry Programme* 2024). W lipcu 2023 roku wprowadzono regulację wspierającą produkcję amunicji, a w marcu 2024 roku DG DEFIS opublikowało listę 31 producentów zakwalifikowanych do tego programu, z naciskiem na produkcję prochu i środków wybuchowych (*Act in Support of Ammunition Production* 2023).

Budżet DG DEFIS w latach 2020–2023 również odzwierciedlał stopniowe przesunięcie priorytetów w stronę obronności. W 2020 roku nie przeznaczono żadnych środków na projekty związane z Europejskim Funduszem Obronnym. (DEFIS 2020b). Natomiast w 2023 roku, już 572 milionów euro zostało przeznaczone na cele obronne (DEFIS 2023). Komisja zaproponowała również nowe mechanizmy, takie jak Europejski Mechanizm Sprzedaży Wojskowej, który od 2028 roku miałby stworzyć bazę produktów obronnych produkowanych w UE oraz Radę Gotowości Przemysłu Obronnego, wspierającą koordynację i dialog między państwami członkowskimi a przemysłem (*European Defence Industry Programme* 2024).

W kontekście przyczyn powołania komisarza ds. przestrzeni kosmicznej należy zauważyć, że działania Unii Europejskiej w tej dziedzinie były podejmowane już wcześniej, jednak polityka kosmiczna UE zaczęła kształtować się w sposób bardziej skoordynowany dopiero od 2007 roku, kiedy to Komisja Europejska, we współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA), opublikowała dokument określający przestrzeń kosmiczną jako strategiczny atut Europy (*Rada Unii Europejskiej* 2007). Dokument ten podkreślał znaczenie kosmosu dla niezależności, bezpieczeństwa i innowacyjności, wskazując na trzy główne wymiary: gospodarczy (kosmos jako stymulator wzrostu i innowacji), bezpieczeństwa (satelity jako infrastruktura krytyczna) oraz naukowy (badania kosmiczne jako motor postępu technologicznego). Kluczowymi filarami strategii były Galileo (europejski system nawigacji satelitarnej, niezależny od GPS i GLONASS), Copernicus (system obserwacji Ziemi dla celów środowiskowych i bezpieczeństwa) oraz programy raketowe (Ariane, Vega), które miały podwójne zastosowanie – cywilne i obronne (*Komisja Europejska* 2007).

Czynniki zewnętrzne, takie jak inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 roku oraz rosnąca rywalizacja mocarstw w kontekście przestrzeni kosmicznej, znacząco wpłynęły na dalszy rozwój polityki kosmicznej UE (Blanco 2024). W marcu 2022 roku przyjęto Kompas Strategiczny, uznając przestrzeń kosmiczną za strategiczny obszar działań, co doprowadziło do opracowania w kwietniu 2023 roku pierwszej w historii Strategii Kosmicznej UE na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Strategia ta koncentrowała się na identyfikacji zagrożeń w przestrzeni kosmicznej, ochronie infrastruktury, zapewnieniu suwerenności technologicznej oraz budowaniu międzynarodowych partnerstw (*Parlament Europejski* 2023). Wprowadzono m.in. coroczne analizy zagrożeń kosmicznych na podstawie danych wywiadowczych państw członkowskich, plany stworzenia Europejskiego Prawa Kosmicznego oraz projekty pilotażowe, takie jak nowy system obserwacji Ziemi oparty na Copernicus i rozwój usług świadomości sytuacyjnej w przestrzeni kosmicznej (*Rada Unii Europejskiej* 2022).

Czynnik wewnętrzny, czyli ewolucja kompetencji Komisji Europejskiej, znalazł odzwierciedlenie w działaniach DG DEFIS w latach 2020-2024. Dyrekcja koordynowała kluczowe programy, takie jak Galileo, Copernicus i GOVSATCOM, we współpracy z Agencją UE ds. Programu Kosmicznego. Strategia DG DEFIS na lata 2020-2024 zakładała wspieranie start-upów i małych przedsiębiorstw, rozwój innowacji w sektorze kosmicznym oraz integrację z przemysłem obronnym. Program Horyzont 2020 (2014-2020) umożliwił rozwój technologii kosmicznych, w tym systemów monitorowania obiektów kosmicznych, a budżet UE na lata 2021–2027 wspierał dalszą ewolucję tych inicjatyw (DEFIS 2020a).

Podsumowując, powołanie Komisarza ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej w 2024 roku było logicznym krokiem w odpowiedzi na zewnętrzne wyzwania, takie jak eskalacja zagrożeń bezpieczeństwa (wojna na Ukrainie, rywalizacja mocarstw) oraz konieczność uniezależnienia się od dostaw z państw trzecich. Wewnętrzne czynniki, takie jak ewolucja kompetencji Komisji Europejskiej i potrzeba koordynacji międzysektorowej między obronnością a przemysłem kosmicznym, dodatkowo uzasadniały tę decyzję. DG DEFIS, wspierana przez Europejski Fundusz Obronny i programy takie jak Galileo, Copernicus i GOVSATCOM, odegrały kluczową rolę w budowaniu strategicznej autonomii UE. Rosnące powiązania między sektorami obronnym i kosmicznym, w połączeniu z koniecznością szybkiej reakcji na zmieniające się zagrożenia, wymusiły utworzenie nowego stanowiska komisarza, który ma zapewnić spójność i efektywność działań UE w tych strategicznych dziedzinach.

## Kompetencje komisarza

W liście misyjnym przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen, skierowanym do Andriusa Kubiliusa oraz pozostałych komisarzy, szczegółowo określono obowiązki i priorytety na kadencję 2024-2029. Dokument kładzie szczególny nacisk na poprawę konkurencyjności gospodarczej Europy, wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej, prowadzenie dialogu z obywatelami oraz realizację celów zrównoważonego rozwoju (*Komisja Europejska 2024*).

Wytyczne zostały oparte na raporcie Mario Draghiego, byłego prezesa Europejskiego Banku Centralnego. Raport ten proponuje konkretne działania mające na celu przywrócenie Europie silnej pozycji gospodarczej po kryzysie zadłużenia, który nastąpił po załamaniu finansowym w 2008 roku. Zawarte w nim rekomendacje w zakresie zrównoważonego rozwoju, innowacji i konkurencyjności stanowią podstawę do analiz prowadzonych przez komisarzy (*The future of European competitiveness, 2025*). Równolegle Komisja uwzględnia w swoich działaniach raporty Enrica Letty, dotyczące przyszłości europejskiego rolnictwa oraz jednolitego rynku, które wskazują na konieczność modernizacji kluczowych sektorów gospodarki (*Komisja Europejska 2024b*).

Komisarze mają aktywnie uczestniczyć w debatach plenarnych Parlamentu Europejskiego, pracach komisji parlamentarnych oraz negocjacjach trójstronnych, aby zapewnić spójność i przejrzystość procesu legislacyjnego. Zalecane są także regularne konsultacje z właściwymi komisjami parlamentarnymi, co ma sprzyjać pogłębianiu współpracy między instytucjami UE (*Komisja Europejska 2024*).

Komisja Europejska planuje również intensyfikację kontaktów z państwami członkowskimi, nie ograniczając się jedynie do stolic, ale angażując także regiony wiejskie i peryferyjne poprzez sieć swoich przedstawicielstw. Ma to na celu budowanie zaufania i zbliżenie instytucji unijnych do obywateli. Działania te są wspierane przez inicjatywy takie jak coroczne dialogi z młodzieżą na temat polityki oraz konferencja w sprawie przyszłości Europy. W ramach programu „Europejskie Panele Obywatelskie” 150 losowo wybranych obywateli UE dyskutuje o kierunkach działań Komisji, co wzmacnia mechanizmy demokracji uczestniczącej (*Komisja Europejska 2024a*). Komisarze mają również promować równość płci i różnorodność oraz zapewniać reprezentację wszystkich państw członkowskich w strukturach unijnych, co odzwierciedla dążenie do inkluzywności w podejmowaniu decyzji (*Komisja Europejska 2024*).

Jednym z kluczowych zadań pozostaje kontynuacja Europejskiego Zielonego Ładu, łączącego cele środowiskowe z gospodarczymi. Aby dostosować ambitne cele klimatyczne do realiów gospodarczych poszczególnych krajów, przewidziano organizację co najmniej dwóch dorocznych dialogów wdrożeniowych z zainteresowanymi stronami. Postępy w realizacji tych założeń będą przedstawiane w corocznych raportach, co ma zapewnić przejrzystość i rozliczalność działań Komisji (*Komisja Europejska* 2024).

Mandat Andriusa Kubiliusa jako komisarza ds. obrony i przestrzeni kosmicznej skupia się na koordynacji inwestycji obronnych, wspieraniu innowacji i organizacji wspólnych zakupów sprzętu. Działania te realizowane są pod hasłem: „Europa musi wydawać więcej, wydawać lepiej i wydawać w Europie” (*Komisja Europejska* 2024).

Do głównych zadań określonych w liście misyjnym było przygotowanie przez komisarza Białej Księgi o Przyszłości Europejskiej Obronności, opublikowaną 28 marca 2025 roku we współpracy z Wysokim Przedstawicielem UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (*Komisja Europejska* 2025b). Dokument zakłada m.in. aktywację klauzuli wyjątku fiskalnego, zwiększenie wydatków obronnych do 1,5% PKB oraz przeznaczenie 150 mld euro na Europejski Przemysł Obronny (EDIP) w ramach inicjatywy SAFE (Safe and Action for Europe). Program ten realizowany będzie poprzez plan ReArmEurope Plan (READINESS 2030), który odpowiada na wzrost zagrożeń wynikających z rywalizacji mocarstw i niestabilności w otoczeniu UE (*Parlament Europejski* 2025).

Biała Księga podkreśla również potrzebę większego zaangażowania Europejskiego Banku Inwestycyjnego w finansowanie przemysłu obronnego, poprzez zwiększenie dostępnych środków oraz ograniczenie listy działalności wykluczonych z finansowania. Zakłada się również intensyfikację dialogu z sektorem zbrojeniowym, co pozostaje w kompetencjach DG DEFIS (*Komisja Europejska* 2025b). Na Forum Bezpieczeństwa UE w Warszawie (2 kwietnia 2025) Kubilius podkreślił, że obrona Ukrainy to jednocześnie obrona Europy. Wezwał do zwiększenia dostaw sprzętu wojskowego, a także do integracji ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego z systemem unijnym w ramach mechanizmów SAFE. Jako przykład skuteczności przytoczył 35-krotny wzrost zdolności produkcyjnych Ukrainy w ciągu dwóch lat, wskazując ten rozwój jako model do naśladowania (Kubilius 2025a).

Kubilius nadzoruje realizację programów takich jak EDIP, EDIRPA i ASAP, które wspierają rozwój technologii w takich obszarach jak lotnictwo bojowe, cyberprzestrzeń, marynarka wojenna i siły lądowe (*Komisja*

*Europejska* 2024). Odpowiada również za poprawę mobilności wojskowej, zwłaszcza poprzez modernizację infrastruktury kolejowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, m.in. w Polsce, we współpracy z komisarzem ds. Zrównoważonego Transportu i Turystyki (Soler 2025). Koordynuje też działania w ramach współpracy z NATO – dotyczące planowania kryzysowego, uproszczenia struktur decyzyjnych oraz harmonizacji i standaryzacji sprzętu, co ma poprawić interoperacyjność sił zbrojnych państw UE (*Komisja Europejska* 2024).

W zakresie przestrzeni kosmicznej Kubilius odpowiada za realizację Strategii UE na rzecz bezpieczeństwa i obrony w tym obszarze. Wspiera rozwój programów takich jak Copernicus (obserwacja Ziemi), Galileo i EGNOS (nawigacja satelitarna), a także GOVSATCOM i IRIS<sup>2</sup> (bezpieczna łączność) (*Komisja Europejska* 2024). Podczas Europejskiej Konferencji Kosmicznej (28 stycznia 2025) postulował rozwój europejskich rakiet nośnych w celu zapewnienia autonomicznego dostępu UE do przestrzeni kosmicznej oraz powołanie Europejskiej Tarczy Kosmicznej, mającej służyć wykrywaniu zagrożeń w związku z rosnącym ryzykiem ich militarnego charakteru (Kubilius 2025b).

Komisarz nadzoruje również prace nad propozycją ustanowienia unijnego prawa kosmicznego, które może zostać przyjęte w 2025 roku. Nowe przepisy mogą zharmonizować standardy i wymogi licencyjne w sektorze kosmicznym (*Komisja Europejska* 2025). Równolegle opracowywana jest Strategia Gospodarki Danych Kosmicznych, mająca na celu pełniejsze wykorzystanie potencjału danych i nowoczesnych technologii. Priorytetem pozostaje także współpraca z Europejską Agencją Kosmiczną, a także wspieranie innowacyjności i konkurencyjności europejskiego przemysłu kosmicznego, co ma wzmocnić pozycję Unii Europejskiej jako globalnego lidera w tej dziedzinie (*Komisja Europejska* 2024).

## **Znaczenie roli komisarza**

Powołanie Komisarza ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej w 2024 roku stanowi istotny punkt sygnalizujący zwiększenie zainteresowania Unii Europejskiej na obszary, które dotąd były zaniedbywane. Punkt ten może również wskazywać na długofalową transformację instytucjonalną UE, zmierzającą ku silniejszej koordynacji sektorów strategicznych.

Komisarz działa na styku polityki przemysłowej, obronnej i kosmicznej, co wymaga zaawansowanej koordynacji międzysektorowej. DG DEFIS podległa

komisarzowi pełni funkcję integratora pomiędzy europejskimi agencjami (EDA, ESA), państwami członkowskimi oraz sektorem prywatnym.

Z punktu widzenia logiki integracji europejskiej jest to krok w stronę jednoczenia polityki obronnej i jej stopniowego przenoszenia z poziomu międzyrządowego do wspólnotowego. Kompetencje komisarza mogą stanowić fundament przyszłej unijnej struktury zdolnej do szybszej reakcji na kryzysy oraz do rozwijania wspólnych zdolności militarnych i kosmicznych.

Perspektywy dalszego rozwoju funkcji komisarza ds. obrony i przestrzeni kosmicznej pozostają w dużej mierze uzależnione od kombinacji czynników politycznych, prawnych i strategicznych. W pierwszej kolejności kluczowe znaczenie ma stopień determinacji państw członkowskich do pogłębiania wspólnych działań w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że pomimo deklaratywnego poparcia dla wspólnych działań, państwa członkowskie niejednokrotnie wykazują niechęć do rezygnacji ze zmian w zakresie zamówień zbrojeniowych. Można w tym przypadku wskazać na duży procent zamówień zbrojeniowych w Europie skierowanych ku Stanom Zjednoczonym (Clark 2025). Przyszłość funkcji komisarza zależy zatem od zdolności instytucji unijnych do przekonania rządów krajowych, że wspólne inwestycje i centralna koordynacja przyczyniają się do wzrostu efektywności, interoperacyjności i bezpieczeństwa całej Wspólnoty.

Równie istotnym czynnikiem jest kwestia ram prawnych, w których funkcjonuje polityka obronna Unii. Obecnie działania komisarza opierają się głównie na artykułach 173, 182 i 189 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które dotyczą polityki przemysłowej i badań naukowych, a nie stricte obronności. Choć pozwalają one na finansowanie badań i wspieranie innowacji, nie dają jednoznacznego mandatu do prowadzenia wspólnej polityki obronnej.

Znaczenie roli komisarza jest również ograniczone poprzez istnienie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela ds. Obrony i Polityki Bezpieczeństwa. Wysoki Przedstawiciel, a nie Komisarz, pełni rolę koordynatora i reprezentanta unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nadzorując działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), kierując pracami Rady do Spraw Zagranicznych oraz współtworząc i wdrażając Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. (EUR-Lex 2025) W praktyce oznacza to, że komisarz nie posiada samodzielnego mandatu politycznego w zakresie strategii wojskowej czy operacji zewnętrznych, a jego kompetencje koncentrują się głównie na aspektach przemysłowych, technologicznych i regulacyjnych.

Tabela. 1 Podział kompetencji Komisarz ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

| Zakres kompetencji                        | Komisarz ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej                                                                                                                                                                          | Wysoki przedstawiciel Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa                                                         | Obszary współpracy                                                                                      |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ogólne kierownictwo w zakresie obronności | Kierowanie prac nad tworzeniem strategii przemysłowych w dziedzinie obronności (EDIS, EDIP), tworzenie wspólnego rynku dla obronności                                                                                 | Prowadzi, opracowuje i wdraża wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, przyczynia się do rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa | Wymagana współpraca w zakresie aspektów strategicznych obronności a aspektami przemysłowymi             |
| Uprawnienia w zakresie planowania rozwoju | Wpływanie na rozwój poprzez programy rozwijające przemysł zbrojeniowy (EDIP/EDIS)                                                                                                                                     | Kierowanie pracami Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa, wkład w recenzje strategiczną Stałej Współpracy Strukturalnej (PESCO)      | Współpraca w zakresie planowania rozwoju przemysłowego wraz z Europejską Agencją Bezpieczeństwa i PESCO |
| Współpraca EU-NATO                        | Wspieranie standaryzacji w zakresie standardów NATO                                                                                                                                                                   | Przywództwo polityczne w zakresie współpracy EU-NATO                                                                               | Prowadzenie wspólnego dialogu w zakresie standaryzacji sprzętu razem z NATO\                            |
| Mobilność wojskowa                        | Implementacja pakietu dla mobilności wojskowej                                                                                                                                                                        | Pośredni wpływ poprzez koordynację planowania strategicznego                                                                       | Koordynacja w aspektach planowania strategicznego                                                       |
| Przestrzeń kosmiczna                      | Wdrażanie silnego przemysłu kosmicznego, kontynuacja implementacji strategii kosmicznej UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony, praca nad propozycją prawa kosmicznego UE oraz strategii gospodarki danymi kosmicznymi | Implementacja strategii kosmicznej UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony                                                           | Współpraca w zakresie implementacji strategii kosmicznej UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony          |

Źródło: opracowanie własne

## Zakończenie

Powołanie Komisarza ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej w 2024 roku stanowi istotny krok w kierunku budowania strategicznej autonomii Unii Europejskiej w warunkach radykalnie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Funkcja ta, choć formalnie osadzona w ramach instytucjonalnych Komisji Europejskiej, odzwierciedla szerszą tendencję do redefinicji roli Unii jako aktora nie tylko gospodarczego i regulacyjnego, ale także geopolitycznego. W obliczu agresywnej polityki Rosji, napięć wokół Tajwanu, przyspieszonego wyścigu technologicznego oraz erozji stabilności systemu opartego na wielostronnych instytucjach, Unia nie może ograniczać się do reaktywnej polityki zarządzania kryzysowego. Niezbędna staje się zdolność do przewidywania, planowania i budowy własnych, zintegrowanych zdolności obronnych i technologicznych, których rozwój wymaga odpowiednich instrumentów koordynacyjnych i finansowych. Komisarz ds. obrony i przestrzeni kosmicznej ma pełnić właśnie taką funkcję - wzmacniać integrację polityki przemysłowej, badań i rozwoju, zamówień publicznych, innowacji oraz strategii technologicznej, tworząc fundamenty pod przyszłą unijną odporność strategiczną.

Z drugiej jednak strony, niniejsza analiza wykazała, że zakres kompetencji komisarza jest strukturalnie ograniczony. Unia Europejska nadal działa w modelu podziału między wspólnotowe i międzyrządowe instrumenty polityczne. W przypadku polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kluczową rolę odgrywa Wysoki Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Komisarz, mimo że dysponuje zapleczem administracyjnym DG DEFIS i kontrolą nad ważnymi instrumentami finansowymi (EDF, ASAP, EDIP), nie posiada uprawnień politycznych do kształtowania strategii wojskowej, prowadzenia operacji zewnętrznych czy reprezentowania UE na forum międzynarodowym w kontekście bezpieczeństwa. Jego rola sprowadza się w głównej mierze do wspierania zdolności przemysłowych, technologicznych i legislacyjnych. Są to aspekty istotne, ale pomocnicze wobec głównego nurtu polityki bezpieczeństwa prowadzonej przez Wysokiego Przedstawiciela oraz Radę Europejską.

Zidentyfikowane ograniczenia nie przekreślają jednak znaczenia funkcji komisarza. Rosnące zapotrzebowanie na koordynację inwestycji w technologie podwójnego zastosowania, rozwój infrastruktury przemysłowej i dostęp do przestrzeni kosmicznej sprawiają, że jego rola może zyskać na znaczeniu. W dobie rywalizacji geostrategicznej, która przenosi się również do domeny cyberprzestrzeni i orbity okołoziemskiej, integracja polityki kosmicznej z obronną staje się

nieunikniona. Potrzeba budowy europejskiej tarczy kosmicznej, własnych rakiet nośnych czy infrastruktury komunikacyjnej (takiej jak IRIS<sup>2</sup>) wymaga nie tylko zasobów finansowych, ale również sprawnego zarządzania, które przekracza kompetencje narodowe. Komisarz ds. obrony i przestrzeni kosmicznej może zatem odgrywać rolę kluczowego integratora sektorowego, koordynującego wysiłki przemysłu, nauki, agencji unijnych (EDA, ESA) oraz państw członkowskich.

W tym kontekście dalszy rozwój funkcji komisarza zależy od kilku wzajemnie powiązanych czynników. Po pierwsze, konieczne jest utrzymanie i rozszerzanie instrumentów wspólnotowych, takich jak Europejski Fundusz Obronny, a także uspołnienie ich z mechanizmami zewnętrznymi, np. współpracą z NATO. Po drugie, konieczne może okazać się ponowne przemyślenie struktury kompetencyjnej UE w kontekście możliwej rewizji traktatów lub ich reinterpretacji, która umożliwiłaby Komisji Europejskiej większą inicjatywę w zakresie zarządzania strategicznego. Równie ważne będzie zapewnienie trwałej współpracy między Komisarzem a Wysokim Przedstawicielem, tak aby uniknąć instytucjonalnych sporów kompetencyjnych i zagwarantować spójność działań UE na forum międzynarodowym.

Funkcja Komisarza ds. Obrony i Przestrzeni Kosmicznej, choć ograniczona w zakresie formalnych kompetencji politycznych, może odegrać zasadniczą rolę w transformacji Unii Europejskiej w kierunku efektywnego, zintegrowanego podmiotu zdolnego do samodzielnego kreowania i realizacji polityki bezpieczeństwa technologicznego i strategicznego. Rola ta znajduje się dziś na wczesnym etapie instytucjonalnego rozwoju, jednak jej znaczenie będzie wzrastać proporcjonalnie do skali wyzwań zewnętrznych oraz oczekiwań wewnętrznych wobec Unii jako aktora zdolnego do działania w świecie niestabilnym, konkurencyjnym i wielobiegunowym.

## **Bibliografia**

*Act in Support of Ammunition Production*

2023      [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en), (dostęp: 14.06.2025).

Blanco C.

2024      *EU Space Strategy for Security and Defence*, <https://finabel.org/eu-space-strategy-for-security-and-defence/>, (dostęp: 27.09.2025).

Clark A.

- 2025 *Armed by America: how Europe's militaries depend on the US – a visual analysis*, <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2025/jun/24/visual-guide-can-europe-really-defend-itself-alone>, (dostęp: 24.06.2025).

Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej

- 2020a *Strategic Plan 2020-2024 DG Defence Industry and Space*, [https://commission.europa.eu/document/download/1f14d5ce-7a06-4cfe-94a8-e09225a67b35\\_en?filename=defis\\_sp\\_2020\\_2024\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1f14d5ce-7a06-4cfe-94a8-e09225a67b35_en?filename=defis_sp_2020_2024_en.pdf), (dostęp: 25.05.2025).

- 2020b *Annual Activity Report 2020 DG Defence industry and Space*, [https://commission.europa.eu/document/download/7d988f2b-ced7-4ce9-a-dac-b4114882375b\\_en?filename=annual-activity-report-2020-defis\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/7d988f2b-ced7-4ce9-a-dac-b4114882375b_en?filename=annual-activity-report-2020-defis_en.pdf), (dostęp: 25.06.2025).

- 2023 *Annual Activity Report 2023 DG Defence industry and Space*, [https://commission.europa.eu/document/download/1d0322ab-76ea-45d-6-a35f-911548cc7ff3\\_en?filename=DEFIS\\_AAR\\_2023\\_final.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1d0322ab-76ea-45d-6-a35f-911548cc7ff3_en?filename=DEFIS_AAR_2023_final.pdf), (dostęp: 25.06.2025), s. 25.

EUR-Lex

- 2025 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:high\\_representative\\_cfsp](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:high_representative_cfsp), (dostęp: 19.06.2025).

European Defence Industry Programme

- 2024 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762320/EPRS\\_BRI\(2024\)762320\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762320/EPRS_BRI(2024)762320_EN.pdf), (dostęp: 27.06.2025).

Finabel

- 2020 *A European Defence Industry? Going Beyond Sovereignty*, <https://finabel.org/a-european-defence-industry-going-beyond-sovereignty/>, (dostęp: 29.09.2025).

France24

- 2016 *Obama calls on 'complacent' Europe to raise defence spending*, <https://www.france24.com/en/20160425-obama-calls-complacent-europe-raise-defence-spending>, (dostęp: 24.06.2025).

Giuliani J.D.

- 2018 *Defence: Europe's Awakening*, „European Issues” 474, s. 5.

*Komisja Europejska*

- 2007 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament -European Space Policy*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0212:FIN:en:PDF>, (dostęp: 25.02.2025), s. 4.
- 2016 *European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_16\\_4088](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_4088), (dostęp: 25.06.2025).
- 2016 *The State of the Union 2016: Towards a Better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_16\\_3042/IP\\_16\\_3042\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_16_3042/IP_16_3042_EN.pdf), (dostęp: 24.06.2025).
- 2019 *PV(2019)2137 final*, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/PV\(2019\)2317?ersIds=090166e5dfbef492](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/PV(2019)2317?ersIds=090166e5dfbef492), (dostęp: 25.05.2025), s. 11.
- 2022 *Investment Gaps in EU Defence*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/872596/Defence%20Investment%20Gaps\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/872596/Defence%20Investment%20Gaps_EN.pdf), (dostęp: 27.06.2025).
- 2024 *Mission Letter*, [https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c\\_fr?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_fr?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf), (dostęp: 10.06.2025)
- 2024a *Corporate Guidance Citizen Engagement*, [https://citizens.ec.europa.eu/document/download/ebc24405-4220-4273-9284-6ef84aa15344\\_en?filename=Corporate%20Guidance%20on%20Citizen%20Engagement.pdf](https://citizens.ec.europa.eu/document/download/ebc24405-4220-4273-9284-6ef84aa15344_en?filename=Corporate%20Guidance%20on%20Citizen%20Engagement.pdf), (dostęp: 10.10.2025).
- 2024b *Enrico Letta's Report on the Future of the Single Market*, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en), (dostęp: 10.10.2025).
- 2025 *EU Space Act*, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-act\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-act_en), (dostęp: 10.10.2025).
- 2025a *The future of European competitiveness*, [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf), (dostęp: 10.06.2025). s. 5.

2025b *White paper for European Defence*, [https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019\\_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf), (dostęp: 15.06.2025).

Kubilius A.

2025a *Speech by Commissioner Kubilius in Warsaw at the High Level Conference– EU Security Forum on the White Paper on the Future of European Defence*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_25\\_959](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_959), (dostęp: 14.06.2025).

2025b *Speech by Commissioner Kubilius at the official Munich Security Conference Space Night*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_25\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_510), (dostęp: 20.06.2025).

McCaskill N. D.

2016 *Obama urges NATO members to pull their weight*, <https://www.politico.com/story/2016/11/obama-nato-pay-fair-share-231405/>, (dostęp: 27.06.2025).

Myroniuk A.

2023 *Investigation: EU inability to ramp up production behind acute ammunition shortages in Ukraine*, <https://kyivindependent.com/investigation-eu-inability-to-ramp-up-production-behind-acute-ammunition-shortages-in-ukraine/>, (dostęp: 27.06.2025).

*Parlament Europejski*

2025 *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, <https://epthinktank.eu/2025/04/03/rearm-europe-plan-readiness-2030/>, (dostęp: 11.10.2025).

2023 *EU Space strategy for security and defence*, <https://epthinktank.eu/2023/11/17/eu-space-strategy-for-security-and-defence/>, (dostęp: 10.10.2025).

2015 *The EU's mutual assistance clause: The first ever activation of article 42(7) TEU*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS\\_BRI\(2015\)572799](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_BRI(2015)572799), (dostęp: 20.09.2025).

*Rada Unii Europejskiej*

2022 *„Strategiczny kompas” na rzecz bezpieczeństwa i obrony*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/strategic-compass/>, (dostęp: 14.06.2025).

- 2007 *Resolution on the European Space Policy*, [https://www.copernicus.eu/sites/default/files/2018-10/Resolution\\_EU\\_Space\\_Policy.pdf](https://www.copernicus.eu/sites/default/files/2018-10/Resolution_EU_Space_Policy.pdf), (dostęp: 27.09.2025).
- Soler P.
- 2025 *Kubilius: EU needs at least €70 billion to strengthen military mobility*, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/25/defence-kubilius-eu-to-strengthen-military-mobility-troops-equipment>, (dostęp: 15.10.2025).
- Vanholme R.
- 2019 *A new DG for the European Commission? Meet DG Defence*, <https://www.eyes-on-europe.eu/dg-defence/>, (dostęp: 27.09.2025).
- Zandee D.
- 2017 *Developing European Defence Capabilities: Bringing order into disorder*, [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Developing\\_European\\_Defence\\_Capabilities.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Developing_European_Defence_Capabilities.pdf), s. 11. (dostęp: 14.09.2025).

## EU Commissioner for Defence and Space – Origins, Role, and Significance

**Abstract:** This article analyzes the origins, competencies, and significance of the European Union Commissioner for Defence and Space, established in 2024 in response to increasing geopolitical challenges facing the EU. The first part presents the external and internal conditions that led to the creation of this position, including Russia's aggression against Ukraine, pressure from the United States, growing global competition in the space sector, and the evolution of EU defence and space policy. The development of financial and institutional instruments, such as the European Defence Fund, ASAP, EDIP, and IRIS programs, as well as the key role of the Directorate-General for Defence Industry and Space (DG DEFIS), is also discussed. The second part examines the competencies of Commissioner Andrius Kubilius for the period 2024–2029, which include coordinating defence investments, joint procurement, development of production capacities, cooperation with NATO, and implementing the EU space strategy. The article also highlights limitations arising from current treaty frameworks and the division of competencies with the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. In conclusion, it is emphasized that the commissioner's role may contribute, in the long term, to enhancing the EU's strategic autonomy and integrating the defence and space sectors, although its development depends on the determination of Member States and potential institutional changes.

**Keywords:** European Union, Commissioner for Defence and Space, Andrius Kubilius, EU space policy, DG DEFIS, strategic autonomy, European Defence Fund, international security, defence industry, EU security and defence policy



## KRYZYS MOTORYZACYJNY W EUROPIE

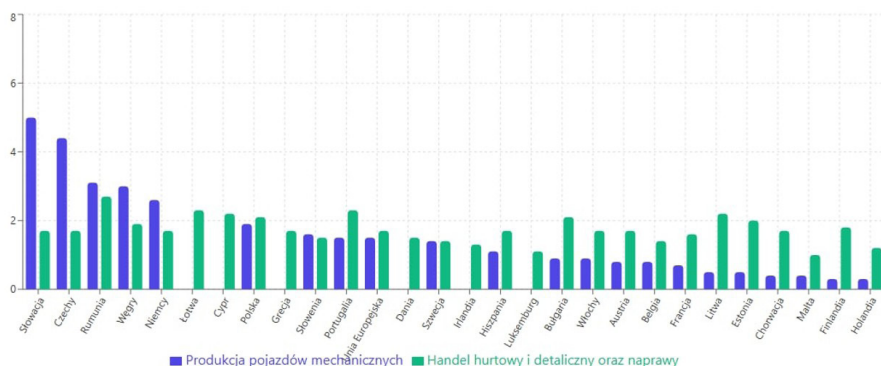
**Abstrakt:** Wraz z dążeniami do osiągnięcia neutralności emisyjnej, sektory gospodarki Unii Europejskiej poddawane są dekarbonizacji. W czasach niestabilnej sytuacji geopolitycznej i zwiększonej konkurencji, transformacja kluczowych gałęzi gospodarki budzi wiele zastrzeżeń. Jednym z filarów gospodarki UE jest motoryzacja, branża *automotive*, to nie tylko kluczowy sektor przemysłu, ale część europejskiej tożsamości. Niniejszą publikacją pragnę ukazać szerszą perspektywę problemu z jakim wiąże się kryzys motoryzacyjny w Europie. Przewodnią metodą badań wykorzystaną w pracy, jest analiza statystyczna oparta na dostępnych danych i analiza historyczna w odniesieniu do historii rozwoju motoryzacji. Wyżej wymienione metody badawcze pozwoliły oddać charakter przemian i ukazać analogię historyczną. Efektem pracy jest diagnoza skali kryzysu z jakim zmaga się Unia Europejska, a także zobrazowanie mechanizmów w jaki sposób UE może wpływać na branżę *automotive*.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, motoryzacja, *automotive*, auta elektryczne.

### Wstęp

By odzwierciedlić miarę kryzysu, z którym przyszło się zmierzyć Europie, koniecznym jest zdefiniowanie elementarnego dla tematu, pojęcia „motoryzacja”. „Motoryzacja” to słowo pochodzące z łaciny (*motus*- ruch czy też *movere*- poruszać, wprawiać w ruch) w wąskim znaczeniu to zastępowalność siły ludzkiej przez rozwiązania mechaniczne. Pojęcie to w odniesieniu do dzisiejszego zastosowania jest zdecydowanie zdevaluowane, albowiem wbrew powszechnemu przekonaniu, produkcja pojazdów to tylko część szerszej struktury branżowej. Pojęcie „motoryzacja” obejmuje również rozwój technologiczny, inżynieryjny, serwis, import i eksport czy infrastrukturę. Dla Europy jednym z istotniejszych filarów

gospodarki jest motoryzacja. „Przemysł motoryzacyjny jest głównym motorem europejskiego dobrobytu i istotną częścią europejskiej tożsamości” (*Komisja Europejska* 2025a). Branża ta odpowiedzialna jest za ponad 1 bln €, europejskiego PKB, co za tym idzie 7% PKB UE, na który składa się około 13 mln miejsc pracy bezpośrednio jak i pośrednio powiązanych z tym rynkiem (*Komisja Europejska* 2025b).



Fot. 1. Zatrudnienie w sektorze motoryzacyjnym według kraju jako odsetek całkowitego zatrudnienia podany w %,

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* 2025

Europejscy producenci od czasu wynalezienia samochodów klasują się na wysokiej pozycji pod względem wielkości produkcji pojazdów mechanicznych. Z początkiem XXI wieku Europa była największym producentem pojazdów mechanicznych. W 2007 roku całkowita produkcja pojazdów w UE oscylowała w okolicach 20mln, odpowiadając tym samym za 27% światowej produkcji. Na tamten czas była to wartość odpowiadająca sumie całkowitej produkcji pojazdów mechanicznych wytworzonych w USA (~11mln) i Chinach (~9mln), drugim największym producentem po Europie była Japonia z produkcją rzędu ~11,6mln. W 2024 roku, produkcja pojazdów w Europie wyniosła około 13mln, co odpowiada za niecałe 14% światowej produkcji, tym czasem Chiny wyniosły swoją produkcję pojazdów na poziom ponad 31mln (*International Organization of Motor Vehicle Manufacturers* 2025). Niestabilna sytuacja geopolityczna, zwiększona konkurencja, postępujący konsumpcjonizm oraz rosnące dążenia do dekarbonizacji to tylko nieliczne czynniki, które przyczyniły się do transformacji branży *automotive*. Europejska motoryzacja poddawana jest próbie a na naszych

oczach dochodzi do przemiany tego rynku. Znaczącą rolę w rozpoznaniu problemu jakiego doświadcza rynek motoryzacyjny, ma jakościowa metoda badań w odniesieniu do analizy trendów w motoryzacji. Stanowią one w niniejszym artykule, przede wszystkim tło historii rozwoju motoryzacji, którego celem jest ukazanie szerszej perspektywy problemu.

Europejska przewaga technologiczna na rynku motoryzacyjnym w zakresie produkcji silników spalinowych długo była gwarantem dominacji. Prawdopodobnie stan ten zmusił pozostałe istotne dla tej branży obszary do poszukiwań nowych technologii i substytutów. Świadczyć może o tym korelacja między wzrostem udziału konkurencji w światowej produkcji aut elektrycznych, a spadkiem całkowitej wielkości produkcji pojazdów mechanicznych w Europie. Im większy jest wskaźnik produkcji aut elektrycznych wśród globalnych liderów – szczególnie Chin, które w 2024 roku odpowiadały za 70% światowej produkcji aut elektrycznych (*Global EV Outlook* 2025). Tym mniejszy jest udział europejskiego rynku w światowej produkcji pojazdów (*International Organization of Motor Vehicle Manufacturers* 2025). W wyniku wychodzenia naprzeciw oczekiwaniom przeciętnego klienta i przeciwstawiania się dominacji koncernów europejskich, doszło do wykreowania globalnego trendu elektryfikacji, Chiny jako jedno z pierwszych na tak szeroką skalę postanowiły zainwestować w auta elektryczne. Nie jest to jednak pierwszy raz w historii motoryzacji, kiedy na rynku tak silnie konkurują ze sobą silniki spalinowe i elektryczne.

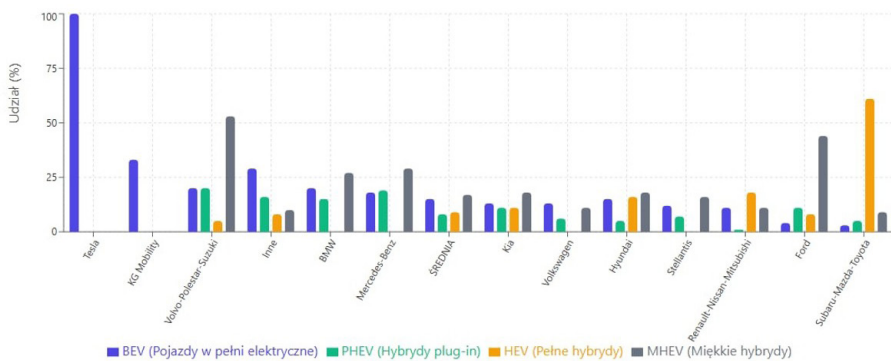
## Zarys historii motoryzacji i stan dzisiejszy

Początki motoryzacji, wiązały się z problematyką zastosowania odpowiedniego napędu, w latach 90 XIX wieku tendencje rynkowe dopiero się klarowały, a wczesne trendy, nie wskazywały, że silniki spalinowe staną się standardową formą zasilania, bowiem to w silnikach elektrycznych widziano przyszłość motoryzacji. Swoimi osiągnięciami, bezawaryjnością, komfortem użytkowania oraz prostotą, elektromobile przewyższały pierwsze automobile spalinowe. Dziewiętnastowieczna gospodarka działająca w myśl leseferystycznej koncepcji ekonomicznej, swoją samoistością zadecydowała o losach historii i o tym co dziś uznajemy za silnik powszechnie stosowany i uznany za typowy (silnik spalinowy). Sytuacja infrastrukturalna przełomu XIX i XX wieku sprzyjała rozwojowi elektromobili. W tym okresie prym środka transportu pozwalającego na długie podróże wiodła kolej, a rozwój automobili początkowo miał jedynie zapełnić lukę rynkową oraz zastąpić inne środki komunikacji w miastach i odcinakach

między nimi. Warunki te były korzystniejsze dla rozwoju elektromobili, dowodem czego może być chociażby stan rynku USA na początku XX wieku, kiedy to 38% wyprodukowanych w Ameryce pojazdów, było napędzane silnikami elektrycznymi a silniki spalinowe osiągały udział w ogólnej produkcji na poziomie 22% – pozostałe 40% to konstrukcje wykorzystujące silniki parowe) (Purdy *et al.* 2025). Pierwszym drogowym pojazdem, który przekroczył prędkość 100 km/h był elektromobil belgijskiego kierowcy *Camille'a Jenatzy*, ustanowiony w 1899 roku na drodze w *Achères* nieopodal Paryża. Osiągnięcie to stanowiło niewątpliwie krok w rozwoju motoryzacji, zarazem ukazując początkową dominację i zwrot w stronę elektromobili. Z czasem rozwój motoryzacji zaczął być stymulowany przez państwa, np. Wielka Brytania jako pierwsza w historii podjęła się próby elektryfikacji, w wyniku której w 1907 roku na ulice wyjechały pierwsze autobusy elektryczne. Ostatecznie najważniejsze okazały się pragmatyczne kwestie użytkowe a przede wszystkim cena i wygoda użytkowania a nie technologia czy osiągi. Pierwsze elektromobile zasilane były przez akumulatory kwasowo-ołowiowe, które zostały wynalezione w 1859 roku przez *Gastona Planté'a*, niemniej ich główną wadą była duża masa. Większy opór przez nacisk jaki generowała waga akumulatorów, wymogła konieczność dostosowania bardziej zaawansowanych i mocniejszych układów zawieszenia, wpływając na koszty produkcji. Problemy takie jak brak koniecznej infrastruktury zapewniającej możliwość ładowania akumulatorów, czas ładowania, czy stosunek wydolności akumulatorów do trwałości, to jedne z głównych przyczyn wyparcia z rynku elektromobili, które przestały być opłacalne dla producentów. Wydarzeniem zamykającym rozwój aut elektrycznych na długie lata, jest historia konstrukcji przełomowej odpowiadającej wymaganiom klientów. Rozpoczęta w 1908 roku produkcja Forda T, dalej rozwinięta o technologię produkcji taśmowej w roku 1913, upowszechniła napęd spalinowy, tym samym pozwoliła na jego większy rozwój i standaryzację pozwalającą obniżyć koszty produkcji (Inter Cars 2023). Pierwsze auta elektryczne, choć zaawansowaniem wyprzedzały auta spalinowe, przegrały z niewidzialną ręką wolnego rynku i ludzką wygodą. Dzięki paliwu, które można łatwo i szybko uzupełniać, pojazdy spalinowe okazały się bardziej praktyczne. Szczególnie ważnym, choć drastycznym zarzewiem dla ewolucji motoryzacji, były wojny światowe, podczas których napływ zamówień z wojska wpłynął na rzecz rozwoju silników spalinowych. W warunkach wojennych pojazdy zasilane silnikami spalinowymi spełniały coraz ważniejszą funkcję, potrzeby logistyczne i nie tylko wymagały sprawnego, a także szybkiego działania dla powodzenia operacji. Dzięki możliwości łatwiejszego magazynowania i transportu paliwa, silnik spalinowy stał się konwencjonalnym

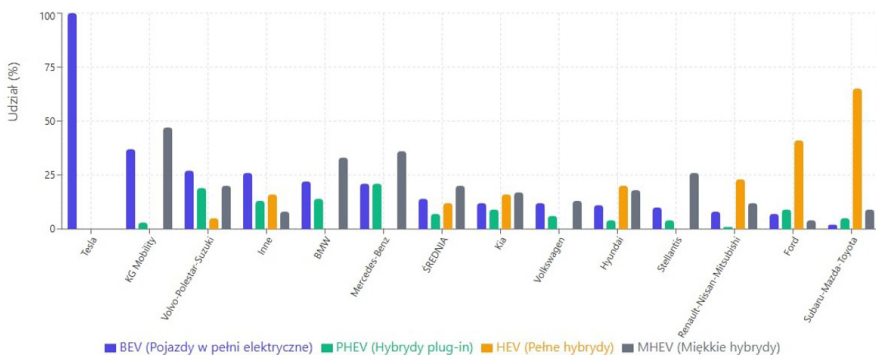
silnikiem, podstawą rozwoju nowoczesnego społeczeństwa.

Ostatnie tendencje wskazują na wzrost udziału aut elektrycznych w ogólnej puli wyprodukowanych samochodów (*International Council on Clean Transportation* 2024). Każde przedsiębiorstwo dąży do maksymalizacji zysku przy minimalizacji kosztów krańcowych. Dzięki postępowi technologii, auta elektryczne otwierają nowe możliwości dla koncernów motoryzacyjnych. Silnik elektryczny, konstrukcyjnie posiada większą miarę momentu obrotowego, generuje większe moce, a przy tym nie składa się z tak wielu części ruchomych jak silnik spalinowy. Raz opracowany silnik elektryczny może w prostszy, zatem bardziej rentowny sposób zostać użyty do wielu generacji aut. Płyta podłogowa będąca szeregiem baterii stanowi funkcjonalną podstawę w projektowaniu nowego nadwozia i może być wielokrotnie wykorzystana bez większych zmian.



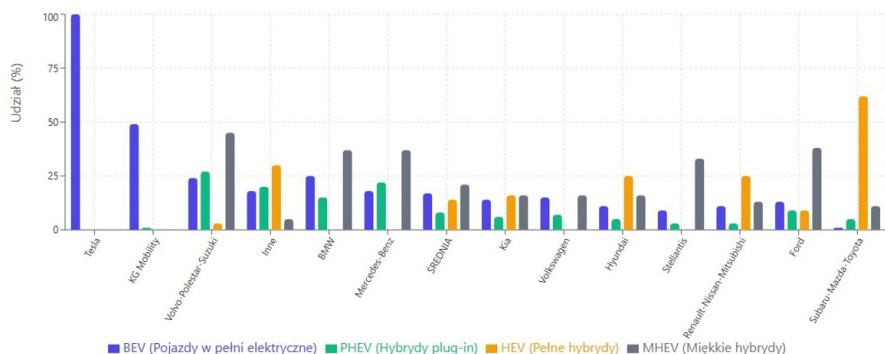
Fot. 2. Udział samochodów osobowych z napędem elektrycznym, hybrydowym typu plug-in, w pełni hybrydowym i miękkich hybryd według puli producentów, na cały rok 2023

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Monteforte, M., Tietge U., Diaz S., 2024



Fot. 3. Udział samochodów osobowych z napędem elektrycznym, hybrydowym typu plug-in, w pełni hybrydowym i miękkich hybryd według puli producentów, na cały rok 2024

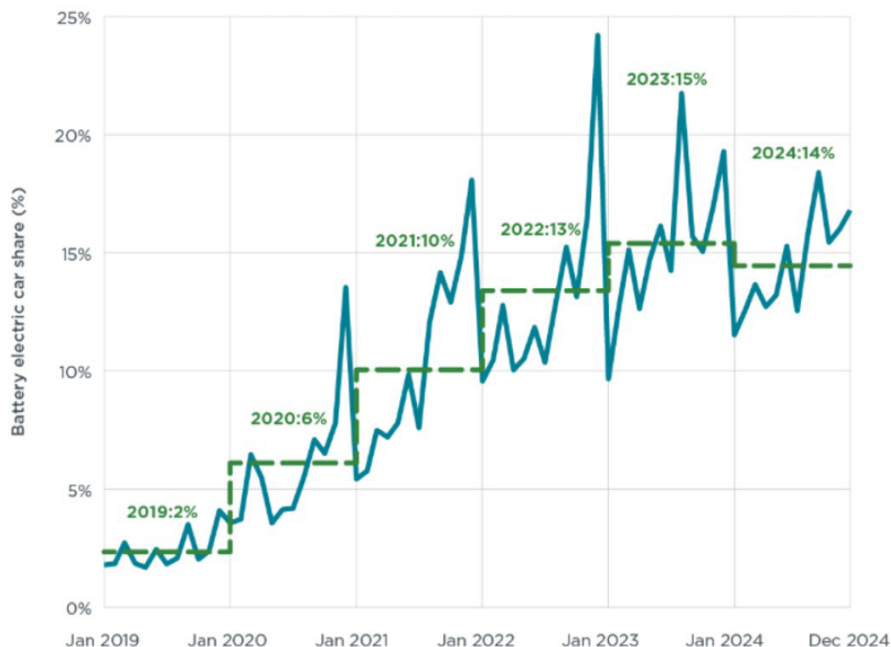
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Monteforte, M., Tietge U., Diaz S., 2024



Fot. 4. Udział samochodów osobowych z napędem elektrycznym, hybrydowym typu plug-in, w pełni hybrydowym i miękkich hybryd według puli producentów, Dane prognozowane na Grudzień 2024

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Monteforte, M., Tietge U., Diaz S., 2024

Obecny rekord Guinnessa w kategorii „Największy dystans przejechany na jednym baku paliwa” to 2831 kilometrów, osiągnięty Skodą Superb (Chmielewska 2025), dla kontrastu w kategorii „Najdłuższa podróż samochodem elektrycznym na jednym ładowaniu” to rekord z wynikiem 1205 kilometrów, dokonany Lucidem Air Grand Touring (*elektromobilni.pl* 2025). Osiągnięcia te obrazują dominację zasięgu aut spalinowych i wypracowaną przez lata dominację, niemniej jednak jest to również przykład rozwoju technologicznego aut elektrycznych, które w warunkach dzisiejszego postępu infrastrukturalnego, zaczynają stanowić realną alternatywę. Szczególnie w większych aglomeracjach miejskich, gdzie w codziennym przemieszczaniu się nie jest wymagany większy zasięg. Pojazdy elektryczne pozwalają na zaoszczędzenie środków, które przy poruszaniu się autem spalinowym musiałyby zostać przeznaczone na poczet uzupełniania paliwa niebędącego surowcem odnawialnym. W perspektywie czasu cena tradycyjnego paliwa będzie wzrastać, stopniowo sprzyjając rozwojowi koniunktury na poczet aut elektrycznych. Następuje sytuacja analogiczna do sytuacji sprzed ponad 120 lat, lecz to auta elektryczne stają się prostsze w opracowaniu i spełniają oczekiwania dzisiejszych konsumentów w sposób bardziej adekwatny niż auta spalinowe. Choć globalne tendencje wskazują na wzrost udziału liczby samochodów zasilanych bateriami w rejestracji nowych samochodów osobowych, to przyszłość motoryzacji nie jest jednoznaczna. Szczególnym przykładem odstępstwa od reguły może być Europa, gdzie od 2024 roku wskaźnik ten maleje.



Fot. 5. Udział samochodów elektrycznych w rejestracjach nowych samochodów osobowych w Europie, 2019-2024.

Źródło: <https://theicct.org/publication/european-market-monitor-cars-vans-2024-feb25/>

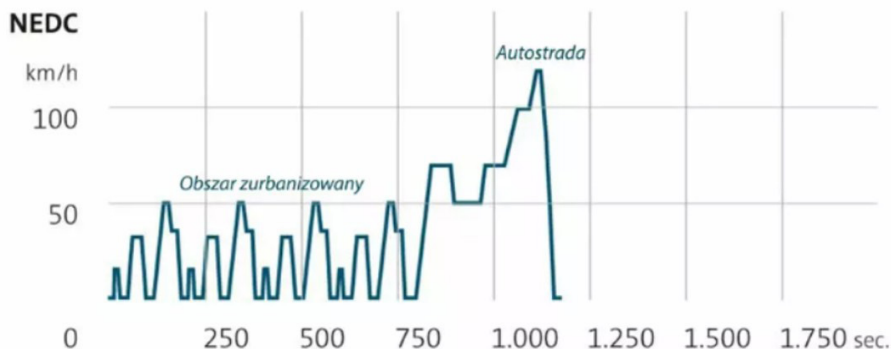
Światowa tendencja jest ogólna, przez co nie oddaje dokładnych trendów każdego rynku, europejskim konsumentom bliższe są modele aut z silnikiem spalinowym lub hybrydowe, najprawdopodobniej ze względu na dłuższy zasięg i niższy koszt zakupu. Stosunek do motoryzacji różni się w zależności od konkretnego obszaru geograficznego i wydawać się może, że nie zawsze jest motywowany kwestiami obiektywnymi.

### Problemy europejskiej branży *automotive*

Unia Europejska od początków kreowania swojej tożsamości opiera integrację na współpracy gospodarczej. Wraz z rosnącą konkurencyjnością Chin i USA wprowadzających elektryfikację na szeroką skalę, odpowiedzią UE jest próba dostosowania się do nowego wyścigu technologicznego, poprzez zreformowanie rynku motoryzacyjnego. Pięcioletni plan działania przewidziany przez Komisję Europejską w 2019 roku - tzw. „Zielony Ład” - poza nadrzędnym celem jakim jest osiągnięcie neutralności dla klimatu w Europie do 2050 roku, jest także próbą

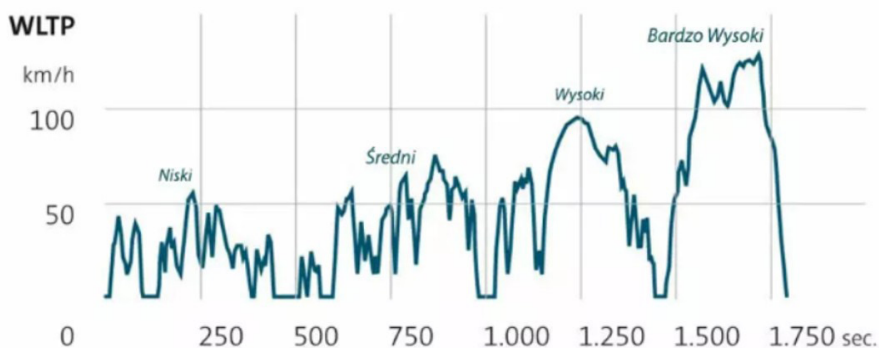
uniezależnienia się od importu paliw kopalnych. Jednym z najważniejszych celów tej polityki jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych generowanych przez sektor motoryzacyjny. Unia Europejska wprowadza przepisy regulujące produkcję aut spalinowych, od 2035 roku przewidziany jest brak możliwości rejestrowania nowych aut osobowych i dostawczych, które emitują gazy cieplarniane. Koncerny motoryzacyjne zostają zmuszone do produkcji pojazdów zasilanych jedynie bateriami i wodorem. Mogą też stanąć przed wyzwaniem poszukiwania substytutu do tradycyjnych paliw kopalnych, jak robi to na przykład marka Porsche, rozwijając technologię produkcji e-paliwa (to paliwa produkowane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii). W przypadku Porsche jest to rodzaj syntetycznego metanolu uzyskiwanego w wyniku ekstrakcji wodoru. 12 kwietnia 2024 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie o zastąpieniu normy Europejskiego standardu emisji spalin- EURO 6, normą EURO 7, obowiązującą od 1 stycznia 2025 roku dla nowo rejestrowanych samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych (w 2027 roku obejmie restrykcjami autobusy i ciężarówki). EURO 7 reguluje dodatkowo emisje powodowane zużyciem komponentów takich jak, ścierające się opony czy klocki hamulcowe a także wydłuża okres przez który pojazdy muszą spełniać normy emisji – do 10 lat użytkowania lub osiągnięcia przebiegu pojazdu na poziomie 200 tysięcy kilometrów ((EU) 2024/1257). Bardziej dotkliwą regulacją dla koncernów motoryzacyjnych w Europie jest rozporządzenie CAFE- *Clean Air For Europe*, która ma na celu zmniejszenie emisji dwutlenku węgla przez samochody osobowe i lekkie pojazdy dostawcze. Limit emisji dwutlenku węgla w gramach na każdy przejechany kilometr został ograniczony – z poziomu 95 do 93,6 gramów. Stanowi to dodatkowy problem dla niektórych koncernów, szczególnie uwzględniając wdrożoną od 1 września 2017 roku nową metodę pomiaru zużycia paliwa, emisji CO<sub>2</sub> i zasięgu pojazdów – WLTP (*Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure*). WLTP zastępuje szeroko stosowaną metodę NEDC (*New European Driving Cycle*) (*Motofocus.pl* 2022).

Nowa metoda pomiaru jest bardziej rygorystyczna, uwzględnia większą ilość zmiennych wliczając w to wykorzystywanie podczas testu wyposażenia dodatkowego, które w pewien sposób może wpływać na obciążenie silnika. WLTP lepiej odzwierciedla rzeczywisty stan emisji i spalania, cykl jazdy jest bardziej zmienny. Prędkość maksymalną podczas wykonywania testu zwiększono o 10 km/h a średnia prędkość wzrosła z 33 km/h do 47 km/h.



Fot. 6. Krzywa NEDC

Źródło: Volkswagen

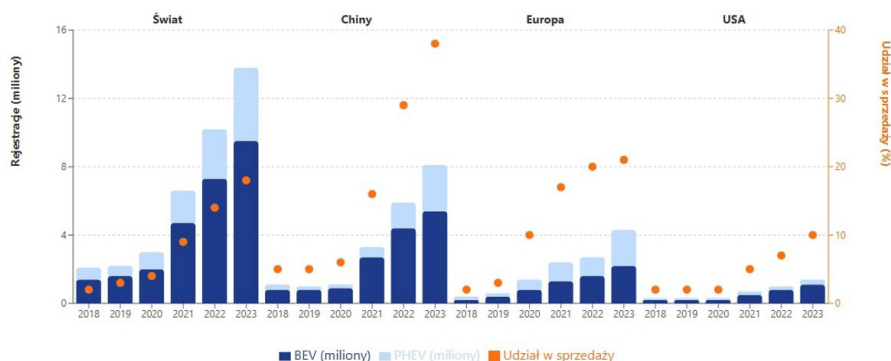


Fot. 7. Krzywa WLTP

Źródło: Volkswagen

Dostosowanie się do Normy EURO 7, CAFE i bardziej rygorystycznych testów pomiaru emisji spalin, a do tego zapowiadany na 2035 rok zakaz rejestracji nowych samochodów spalinowych wywiera wielką presję na koncerny europejskie. Zważywszy na kary, które przewidują opłaty w wysokości 95 euro za każdy przekroczony gram dwutlenku węgla na przejechany kilometr, jest to destruktywna polityka osłabiająca europejskie koncerny motoryzacyjne. Dostosowywanie do polityki UE wiąże się z generowaniem dodatkowych kosztów produkcji, które mają przełożenie na cenę produktu końcowego. W teorii, polityka ta ma zmobilizować europejskie koncerny motoryzacyjne do zwiększenia produkcji aut elektrycznych, które w generalnej puli zmniejszają średnią emisyjną aut. Ze względu na bycie „bezemisyjnymi pojazdami” choć jest to kwestia dyskusyjna

z uwagi na proces produkcji baterii zasilających auto elektryczne, bowiem bateria wymaga wykorzystania metali ziem rzadkich takich jak lit, kobalt czy mangan. Żeby nie zostać objętym karami wolumen produkcji aut elektrycznych powinien kształtować się na poziomie przynajmniej 20%, co przy aktualnym niedoborze popytu europejskiego rynku na auta elektryczne może skutkować nadwyżką podaży a w konsekwencji, potrzebą restrukturyzacji. (Krajewski 2025).



Fot. 8. Rejestracja aut elektrycznych i udział w całkowitej sprzedaży w Chinach, Stanach Zjednoczonych, Europie, 2018-2023

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Energy Agency (IEA), 2024

W roku 2024 doszło aż do 102 restrukturyzacji firm związanych z branżą *automotive* w Unii Europejskiej, statystyki wskazują na ujemny bilans i utratę ponad 88 tysięcy etatów. Restrukturyzacja szczególnie dotknęła Niemcy, 27 restrukturyzacji przyczyniło się do utraty na poziomie ponad 65 tysięcy miejsc pracy. Grupa Volkswagen, największy europejski koncern motoryzacyjny w 2024 roku objął zwolnieniami około 35 tysięcy pracowników.

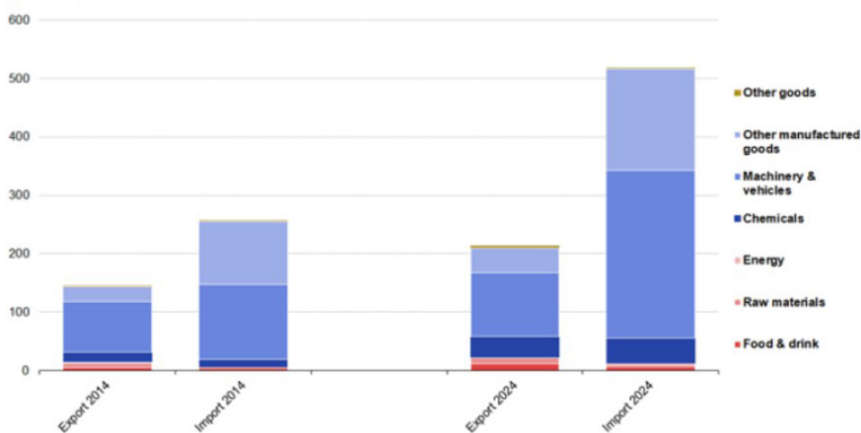
Europejskie koncerny motoryzacyjne borykające się z trudnościami spełnienia nowych norm, zmierzyć się muszą z kolejną barierą w postaci zobowiązania do handlu emisjami w Europejskim Systemie Handlu Emisjami (EU ETS) (Wątroba 2024). UE wydaje przedsiębiorstwom uprawnienia do emisji tzw. EUA (*European Union Allowance*). Jeden certyfikat EUA uprawnia posiadacza do emisji jednej tony CO<sub>2</sub> do atmosfery. Certyfikaty są elementem polityki gospodarczej oraz ekologicznej i ich zadaniem jest zachęcanie do inwestowania w czyste technologie o niskiej emisji CO<sub>2</sub>. EUA przez ograniczoną dostępność posiada wartość rynkową, uprawnienia są zbywalne i stanowią środek wymiany.

| Country                    | Number of announcements | Job loss | Job gains | Net change |
|----------------------------|-------------------------|----------|-----------|------------|
| Austria                    | 8                       | -1,900   | 0         | -1,900     |
| Belgium                    | 4                       | -5,547   | 0         | -5,547     |
| Bulgaria                   | 3                       | -2,350   | 101       | -2,249     |
| Czechia                    | 5                       | -2,630   | 0         | -2,630     |
| France                     | 18                      | -3,689   | 2,400     | -1,289     |
| Germany (excl. Volkswagen) | 26                      | -33,585  | 200       | -33,385    |
| Germany (incl. Volkswagen) | 27                      | -68,585  | 200       | -68,385    |
| Hungary                    | 3                       | 0        | 1,310     | 1,310      |
| Italy                      | 2                       | -1,670   | 0         | -1,670     |
| Netherlands                | 2                       | -500     | 0         | -500       |
| Poland                     | 17                      | -3,638   | 790       | -2,848     |
| Portugal                   | 1                       | -350     | 0         | -350       |
| Slovakia                   | 2                       | -207     | 70        | -137       |
| Slovenia                   | 2                       | -770     | 0         | -770       |
| Spain                      | 4                       | -761     | 1,107     | 346        |
| Sweden                     | 4                       | -2,000   | 0         | -2,000     |
| EU (excl. Volkswagen)      | 101                     | -59,597  | 5,978     | -53,619    |
| EU (incl. Volkswagen)      | 102                     | -94,597  | 5,978     | -88,619    |
| Norway                     | 2                       | -150     | 0         | -150       |

Fot. 9. Restrukturyzacja w sektorze motoryzacyjnym - zapowiedzi i oczekiwana zmiana zatrudnienia, 2024

Źródło: <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2025/employment-eus-automotive-sector>

Koncerny motoryzacyjne niebędące w stanie sprostać wymaganiom nowych norm, niejako zobligowane są do zakupu uprawnień EUA od konkurencji. Jeżeli podmiot zdoła zredukować swoje emisje poniżej przyznanego limitu, nadwyżkę certyfikatów może odsprzedać na poczet firm, które potrzebują dodatkowych uprawnień koniecznych do pokrycia nadwyżki emisji. Z tego względu największą pulę certyfikatów posiadają koncerny produkujące w większości auta elektryczne. Pierwotnie zwrot w stronę elektryfikacji miał zapewnić Europie niezależność od importu paliw kopalnych, lecz nie stworzono fundamentu pod rozwój elektromobilności. Przede wszystkim nie zagwarantowano dostępu do złóż strategicznych surowców, nie wypracowano samowystarczalności w dziedzinie produkcji baterii czy tworzeniu oprogramowania. W efekcie do uzależnienia od paliw kopalnych, kolejnym stało się uzależnienie od importu, który jest koniecznością do podtrzymania rozwoju jednej z największych gałęzi gospodarki Europy. Zgodnie z danymi Eurostatu (2025), w 2024 roku Chiny były największym importerem stanowiąc około 21.3% importu dla całej Unii Europejskiej.



Fot. 10. Handel UE z Chinami według grup produktów w bilionach Euro, 2014 i 2024

Źródło: Eurostat Comext (ds-059331), <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/55157.pdf>

Doskonałym przykładem obrazującym uzależnienie europejskiego rynku był kryzys mający miejsce w czasie pandemii Covid-19. W tamtym czasie doszło do paraliżu europejskich koncernów, przez wstrzymywanie produkcji ze względu na brak komponentów z Chin. Alfred Franke, prezes SDPCM (Stowarzyszenia Dystrybutorów i Producentów Części Motoryzacyjnych) w komunikacie wydanym po wybuchu epidemii koronawirusa miał stwierdzić, że „W przeciętnym

samochodzie znajduje się około 30 tysięcy części pochodzących od setek dostawców. Wystarczy, że zabraknie jednej z nich, by montownia musiała zatrzymać całą linię produkcyjną. Dlatego też dłuższe przerwy w dostawach, nawet tych pozornie mniej istotnych części i komponentów, to problem” (Grzegórska-Szpyt 2020).

|             | € million |
|-------------|-----------|
| Ireland     | 144       |
| Luxembourg  | 80        |
| Malta       | -319      |
| Finland     | -442      |
| Latvia      | -631      |
| Estonia     | -740      |
| Austria     | -878      |
| Cyprus      | -911      |
| Slovakia    | -1 324    |
| Croatia     | -1 351    |
| Lithuania   | -1 675    |
| Bulgaria    | -1 997    |
| Denmark     | -2 813    |
| Sweden      | -3 766    |
| Portugal    | -4 509    |
| Germany     | -5 826    |
| Greece      | -6 529    |
| Romania     | -7 118    |
| Hungary     | -8 718    |
| Slovenia    | -8 931    |
| France      | -19 852   |
| Czechia     | -22 449   |
| Belgium     | -24 224   |
| Spain       | -29 374   |
| Poland      | -30 989   |
| Italy       | -34 234   |
| Netherlands | -85 160   |

Fot. 11. Bilans handlowy dóbr z chinami w milionach Euro, 2024

Źródło: Eurostat Comext (ds-059331), <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/55157.pdf>

W ten sposób regulacje Unii Europejskiej i próba szybkiej transformacji rynku motoryzacyjnego staje się początkiem wielu problemów, które wykorzystywane są przez konkurencję z USA oraz Chin.

## **Działania podejmowane przez Unię Europejską na rzecz rozwiązania kryzysu**

Unia Europejska zdaje sobie sprawę, że ekonomicznym motorem napędowym jest dla niej motoryzacja, przez lata była gwarantem stabilności i rozwoju kontynentu. Zgodnie z zapowiedzią Ursuli Von der Leyen z 27 listopada 2024 roku, od 30 stycznia 2025 do 13 lutego 2025 roku odbywał się publiczny dialog

z przedstawicielami branży, organizacjami i obywatelami UE. W dniu 30 stycznia 2025 roku rozpoczął się także „Strategiczny Dialog” na temat przyszłości europejskiego przemysłu motoryzacyjnego, którego celem jest „zachęcić podmioty z branży, partnerów społecznych i zainteresowane strony do współpracy, w ramach której będą oni omawiać wyzwania, opracowywać rozwiązania i podejmować konkretne działania. W oparciu o rozmowy podjęte w ramach dialogu komisarz Apostolos Tzitzikostas zajmie się opracowaniem planu działań dla sektora” (*Komisja Europejska 2025c*).

#### Strategic Dialogue on the Future of the European Automotive Industry

30 January 2025

##### PARTICIPATING ORGANISATIONS

ACEA (The European Automobile Manufacturers' Association)  
BEUC (The European Consumer Organisation)  
BMW Group  
Robert Bosch GmbH  
ChargeUp Europe  
CLEPA (The European Association of Automotive Suppliers)  
Daimler Truck  
ETF (European Transport workers Federation)  
Forvia  
IndustriAll European Trade Union  
IVECO Group  
MAHLE Group  
MILENCE  
RECHARGE  
Renault Group  
T&E (European Federation for Transport and Environment)  
Traton Group  
Valeo  
Volkswagen Group  
Volvo Cars  
Volvo Group  
ZF Group

Fot. 12. Organizacje uczestniczące w Strategicznym Dialogu nad Przyszłości Europejskiego Przemysłu Motoryzacyjnego dnia, 30 stycznia 2025

Źródło: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880307/List%20of%20participating%20organisations.pdf>

Owocem dialogu 22 koncernów i organizacji jest przedstawiony dnia 5 marca 2025 roku „Plan działania na rzecz przemysłu motoryzacyjnego” (*Komisja Europejska 2025d*). Określa on środki, które mają zapewnić konkurencyjność europejskiego przemysłu na globalnym rynku motoryzacyjnym. Plan ustrukturyzowany został w ramach pięciu kluczowych obszarów działań „*The five Pillars of the Automotive Action Plan*” w ramach którego wchodzi:

1. Innowacje i cyfryzacja;
2. Czysta mobilność;
3. Konkurencyjność i odporność łańcucha dostaw;
4. Umiejętności i wymiar społeczny;
5. Zwiększenie dostępu do rynku, zapewnienie równych warunków działania i zagwarantowanie naszego bezpieczeństwa gospodarczego.

Poza działaniami mającymi na celu polepszenie współpracy UE z europejską branżą motoryzacyjną, Unia Europejska zabezpiecza swój rynek stosując politykę celną.

„4 października 2023 r. Komisja formalnie wszczęła z urzędu dochodzenie antysubsydyjne dotyczące pochodzącego z Chin przywozu pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym przeznaczonych dla pasażerów” (*Komisja Europejska 2024e*).

W wyniku przeprowadzonego dochodzenia antysubsydyjnego, dnia 4 lipca 2024 roku ogłoszone zostały wyrównawcze cła tymczasowe na przywóz pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym. Regulacje celne objęły indywidualne cła dla trzech producentów:

1. BYD: 17,4 %
2. Geely: 19,9 %
3. SAIC: 37,6 %.

Pozostali producenci BEV (Battery Electric Vehicles) z Chin, którzy współpracowali w dochodzeniu, ale nie zostali objęci indywidualną stawką celną, podlegali średniej ważonej stawce celnej wynoszącej 20,8 %. Cło dla pozostałych przedsiębiorstw niewspółpracujących wynosiło 37,6 %. Od 30 października 2024 roku na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej nr. 2024/2754 na okres 5 lat Chińscy producenci samochodów elektrycznych zostają objęci cłami wyrównawczymi na indywidualnym poziomie w zależności od stopnia subsydiowania danego koncernu przez ChRL, kształtują się na poziomach:

1. BYD: 17,0%
2. Geely: 18,8%
3. SAIC: 35,3%

Cła stanowią mechanizm obrony europejskiego rynku przed możliwymi szkodami gospodarczymi dla unijnych producentów BEV (Battery Electric Vehicles) spowodowanymi niesprawiedliwie subsydiowanymi autami elektrycznymi z Chin. Zagraniczne przedsiębiorstwa, które prowadzą produkcje na terenie Chin również objęte zostały cłem, np. Tesla (Shanghai) Co., Ltd. Po złożeniu wniosku o indywidualne badanie, została objęta cłem na poziomie – 7,8%. Cła przedsiębiorstw współpracujących w dochodzeniu to – 20,7%. Pozostałe przedsiębiorstwa niewspółpracujące liczyć się muszą z 35,3% cłem.

## **Zakończenie**

Branża motoryzacyjna jest jednym z kluczowych filarów gospodarki Unii Europejskiej i stanowi trzon szerszej struktury branżowej. Dzisiejsze tendencje globalnego rynku stanowią swego rodzaju analogię do wydarzeń sprzed 120 lat. Odwraca się wieloletni bieg motoryzacji opartej na silnikach spalinowych, a koniunktura sprzyja zwiększeniu wolumenu produkcji aut elektrycznych. Rozpoczął się technologiczny wyścig, który zadecydować może o nowym usytuowaniu Europy w branży, której przez wiele lat była liderem. Na kryzys motoryzacyjny w Europie wpływają nie tylko tendencje światowego rynku, ale podejmowane działania w ramach polityki UE. Unia Europejska mobilizuje działania na rzecz rozwiązania kryzysu motoryzacyjnego, poprzez zabezpieczenie europejskiego rynku polityką celną i realizacją programów strategicznych. Kryzys motoryzacyjny w Europie stanowi poważne zagrożenie dla wielu sektorów gospodarki a w konsekwencji na jej ogólny stan i jakość życia każdego obywatela Unii Europejskiej.

## **Bibliografia**

Biegajski P.

- 2025     *Globalny rynek elektromobilności – analiza raportu Global EV Outlook 2025*, <https://e-magazyny.pl/eksperckim-okiem/globalny-rynek-elektromobilnosci-analiza-raportu-global-ev-outlook-2025/> (dostęp: 08.10.2025).

*EUR-Lex*

- 2025 *Plan działań przemysłowych dla europejskiego sektora motoryzacyjnego, COM (2025) 95 final*, Bruksela, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52025DC0095> (dostęp: 08.10.2025).

*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*

- 2025 *Employment in the EU's automotive sector*, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/employment-eus-automotive-sector> (dostęp: 3.12.2025).

*International Council on Clean Transportation (IEA)*

- 2024 *European Market Monitor: Cars and vans 2024*, <https://theicct.org/publication/european-market-monitor-cars-vans-2024-feb25/> (dostęp: 25.09.2025).

*International Organization of Motor Vehicle Manufacturers*

- 2025 *World Motor Vehicle Production*, <https://www.oica.net/category/production-statistics/2024-statistics/> (dostęp: 20.08.2025).

*Komisja Europejska*

- 2025 *Strategiczny dialog na temat przyszłości europejskiego przemysłu motoryzacyjnego rozpocznie się 30 stycznia*, IP/25/299 [Komunikat prasowy], [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip\\_25\\_299/IP\\_25\\_299\\_PL.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_25_299/IP_25_299_PL.pdf)
- 2025 *President von der Leyen launches Strategic Dialogue on the Future of the Automotive Industry and announces Action Plan*, IP/25/378 [Komunikat prasowy]., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_25\\_378/IP\\_25\\_378\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_378/IP_25_378_EN.pdf)
- 2024 *Komisja nakłada tymczasowe cła wyrównawcze na chiński przywóz pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym, podczas gdy wciąż trwają rozmowy z Chinami*, IP/24/3630 [Komunikat prasowy]., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip\\_24\\_3630/IP\\_24\\_3630\\_PL.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_24_3630/IP_24_3630_PL.pdf)
- 2024 Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 2024/2754 z dnia 29 października 2024 r. nakładające ostateczne cło wyrównawcze na przywóz nowych pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym przeznaczonych do przewozu osób pochodzący z Chińskiej Republiki Ludowej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32024R2754>

Kozikowska M.

- 2025     *Stellantis kupi kredyty węglowe od Tesli. Sposób na uniknięcie kar za przekroczenie emisji CO<sub>2</sub>*, <https://francuskie.pl/stellantis-kupi-kredyty-we-glowne-od-tesli-sposob-na-unikniecie-kar-za-przekroczenie-emisji-co2/> (dostęp: 11.07.2025).

Krajewski A.

- 2025     *Jak Unia wystawia swój sektor automotive na pożarcie Chińczykom*, <https://gt-bt.com/raport-lat-dwudziestych/jak-unia-wystawia-swoj-sektor-automotive-na-pozarcie-chinczykom> (dostęp: 11.07.2025).

Leončikas T., Hurley J., Adăscăliței D., Weber T. i in.

- 2025     *Employment in the EU's automotive sector*, <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2025/employment-eus-automotive-sector> (dostęp: 11.07.2025).

Monteforte M., Tietge U., Diaz S.

- 2025     *European Market Monitor: Cars and vans 2024*, <https://theicct.org/publication/european-market-monitor-cars-vans-2024-feb25/> (dostęp: 11.07.2025).

*Motofocus.pl*

- 2022     *Jak mierzy się spalanie samochodów? WLTP, NEDC i inne cykle pomiarowe oraz odniesienie do rzeczywistości*, <https://motofocus.pl/informacje/107871/jak-mierzy-sie-spalanie-samochodow-wltp-nedc-i-inne-cykle-pomiarowe-oraz-odniesienie-do-rzeczywistosci> (dostęp: 11.07.2025).

*Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*

- 2024     Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/0365(COD) z dnia 3.04.2024 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych i silników oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do takich pojazdów, w odniesieniu do emisji i trwałości akumulatora (Euro 7), zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 595/2009, rozporządzenie Komisji (UE) nr 582/2011, rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1151, rozporządzenie Komisji (UE) 2017/2400 oraz rozporządzenie Komisji (UE) 2022/1362,

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-109-2023-INIT/pl/pdf> (dostęp: 11.07.2025).

Purdy K.W., Foster C.G., Cromer O.C., Cromer G.C.

2025 *Automobile*, <https://www.britannica.com/technology/automobile> (dostęp: 11.07.2025).

Szczudlik J.

2024 *Przełomowa decyzja UE - ostateczne cła na chińskie samochody elektryczne*, [www.pism.pl/publikacje/przelomowa-decyzja-ue-ostateczne-cla-na-chinskie-samochody-elektryczne](http://www.pism.pl/publikacje/przelomowa-decyzja-ue-ostateczne-cla-na-chinskie-samochody-elektryczne) (dostęp: 11.07.2025).

Volkswagen

2025 *WLTP - bliżej rzeczywistego zużycia paliwa*, <https://www.volkswagen.pl/pl/swiat-volkswagena/ochrona-srodowiska/wltp.html> (dostęp: 11.07.2025).

Wątroba P.

2024 *System handlu emisjami EU ETS w świetle nadchodzących zmian*, <https://www.bosbank.pl/EKO/tresci-ekologiczne/system-handlu-emisjami-eu-ets-w-swietle-nadchodzacych-zmian> (dostęp: 11.07.2025).

## Automotive Crisis in Europe

**Abstract:** With efforts to achieve carbon neutrality, the economic sectors of the European Union are undergoing decarbonization. In times of geopolitical instability and increased competition, the transformation of key industries raises many concerns. One of the pillars of the EU economy is the automotive sector, which is not only a crucial part of industry but also an element of European identity. This publication aims to present a broader perspective on the challenges associated with the automotive crisis in Europe. The primary research methods used in the study are statistical analysis based on available data and historical analysis with reference to the development history of the automotive industry. These methods allowed for capturing the nature of the changes and highlighting historical analogies. The outcome of the study is a diagnosis of the scale of the crisis facing the European Union, as well as an illustration of the mechanisms through which the EU can influence the automotive sector.

**Keywords:** European Union, automotive industry, automotive, electric vehicles



## **WSCHODNIE ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ: GEOPOLITYCZNA KALKULACJA PONAD EKONOMICZNĄ KONIECZNOŚĆ? PRZYPADEK UKRAINY I MOŁDAWII**

**Abstrakt:** Unia Europejska w 2024 roku rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Ukrainą i Mołdawią. Poniższy artykuł analizuje ten proces wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej, w kontekście relacji między geopolitycznymi a ekonomicznymi przesłankami integracji. Przeprowadzone badania wskazują, że decyzje dotyczące wschodniego rozszerzenia coraz częściej wynikają z kalkulacji polityczno-strategicznych, mających na celu wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej oraz przeciwdziałanie rosyjskim wpływom na wschodnich rubieżach Europy. Analiza obejmuje ewolucje polityki Unii Europejskiej oraz aspekty instytucjonalne i gospodarcze, zarówno państw kandydujących, jak i Wspólnoty Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej, Ukraina, Mołdawia, Unia Europejska, geopolityka, integracja polityczna i ekonomiczna

### **Wprowadzenie**

Od ostatniego rozszerzenia Unii Europejskiej właśnie upływa 12 lat, kiedy to 1 lipca 2013 roku Chorwacja została jej najnowszym członkiem. W 2025 roku 9 kolejnych państw posiada status kandydata do Unii Europejskiej, a potencjalna akcesja kolejnych członków wywołuje niesłabnące emocje zarówno w krajach, starających się o członkostwo, jak i wewnątrz samej wspólnoty. W czerwcu 2022 roku wspólnota podjęła przełomową decyzję w tej materii. Oficjalnie przyznała

status państwa kandydującego Ukrainie oraz Mołdawii. Decyzja ta, postawiła przed Unią Europejską zupełnie nowe szanse na rozwój i wzrost znaczenia politycznego, jednocześnie pogłębiając narastające wewnętrzne podziały i odsłaniając kolejne liczne wyzwania. Zgodnie z artykułem 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) państwo chcące przystąpić do Unii Europejskiej musi spełnić trzy warunki: musi być państwem europejskim, musi wspierać wartości wyznawane przez pozostałe państwa członkowskie oraz musi zobowiązać się do wspierania tychże wartości (Dz. Urz. UE 2016 C 202). Dodatkowo kandydaci zobowiązani są do wypełnienia kryteriów stawianych przez Radę Europejską, tzw. Kryteriów Kopenhaskich. Wśród nich znajdują się wymogi: stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości; funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolności sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE; zdolności do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, włączając w to możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk tworzących unijny dorobek prawny oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Po spełnieniu tych wymogów możliwe jest uzyskanie statusu państwa kandydującego, chociaż jest to uzależnione od formalnej zgody państw członkowskich. W gronie kandydatów, na stan z roku 2025, znajdują się: Albania, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Mołdawia, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia, Turcja i Ukraina. Nie wszyscy z tych kandydatów rozpoczęli nawet działania w trzecim etapie postępowania akcesyjnego, czyli rozpoczęciu oficjalnych negocjacji członkowskich z Unią Europejską.

Rozpoczęcie oficjalnych negocjacji jest jedynie początkiem wyzwań, przed którymi staje państwo kandydujące. Zgodnie z prawem wspólnoty europejskiej przyjęcie każdego nowego członka musi być poprzedzone zamknięciem wszystkich rozdziałów akcesyjnych, których wypełnienie oceniane jest przez Radę Unii Europejskiej. W tym głosowaniu w Radzie Unii Europejskiej znaczenie ma głos każdego państwa członkowskiego, gdyż każdemu z członków wspólnoty przysługuje prawo weta. W praktyce oznacza to, że bez jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich niemożliwe jest zatwierdzenie nawet jednego rozdziału akcesyjnego. Następnie sporządzony traktat akcesyjny musi zostać przyjęty przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, jednogłośnie przez Radę Europejską i ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Przyjęcie nowego członka w struktury Unii Europejskiej jest w rzeczywistości skomplikowanym i wieloaspektowym procesem, który potrafi trwać długimi latami.

Członkostwo w Unii Europejskiej to przede wszystkim dostęp do jednolitego rynku europejskiego, ale także wkroczenie w krąg instytucji promującej wartości takie jak demokracja i praworządność. Zarówno Ukraina, jak i Mołdawia, jako państwa kandydujące, nie tylko liczą na korzyści ekonomiczne, ale także światopoglądowe, wynikające z akcesji do Unii Europejskiej. W szczególności inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zapoczątkowana w lutym 2022 roku, jeszcze bardziej uwypukliła potrzebę bliższego stowarzyszenia Ukrainy i Mołdawii, jako państw, ale także jako narodów, z Unią Europejską. Członkostwo w Unii Europejskiej to nie tylko bliższy kontakt ze strukturami unijnymi, ale także z wartościami, które Unia Europejska wyznaje. Ukraina, Mołdawia i cała Europa stoi przed koniecznymi zmianami, które zdefiniują przyszłość na kontynencie, jedną z nich jest właśnie potencjalna akcesja obu państw w struktury unijne. Dlatego też poniższy artykuł ma za zadanie skupić się na ocenie i porównaniu wagi motywacji geopolitycznych i ekonomicznych w procesie potencjalnego wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej. W tej pracy autor postara się ocenić, w jakim stopniu decyzja o potencjalnym rozszerzeniu Unii Europejskiej o Ukrainę i Mołdawię jest odpowiedzią na dynamicznie zmieniającą się sytuację międzynarodową i stanowi narzędzie realizacji strategicznych celów geopolitycznych, a w jakim opiera się na analizie korzyści i kosztów ekonomicznych dla Wspólnoty? W literaturze naukowej występuje wiele odniesień do podejmowanego przez autora problemu badawczego, jednakże poniższa praca ma na celu usystematyzowanie wiedzy oraz wprowadzenie do dyskusji nowych kwestii, wynikających z wciąż rozwijających się wydarzeń na arenie międzynarodowej. W pracy wykorzystano metodę krytycznej analizy danych zastanych oraz studium przypadku. W związku z tym, poniższy artykuł został oparty między innymi na publikacjach: *Towards a New Eastern Enlargement of the EU and Beyond* autorstwa Marka Dąbrowskiego, *European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War* autorstwa Nadii Koval i Milady Anny Vachudovej oraz raportami think-thanku Bruegel *The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession* i *Ukraine's Potential Membership of the EU will have Union-wide Economic Consequences*.

## Uwarunkowania geopolityczne

Agresja Rosji na Ukrainę i aneksja Krymu w 2014 roku, a zwłaszcza pełnoskalowa inwazja w lutym 2022 roku, stanowczo zrewidowały podejście Unii Europejskiej do kwestii wschodniego rozszerzenia wspólnoty (Odarchenko 2024). Wcześniejsze, dość ostrożne działania państw członkowskich w ramach

Partnerstwa Wschodniego, zmieniły swój charakter po wydarzeniach z lutego 2022 roku. Jednakże państwa członkowskie Unii Europejskiej w bardzo zróżnicowanym tempie i stopniu wspierały Ukrainę po wybuchu wojny. W przypadku krajów bałtyckich i krajów sąsiadujących z Ukrainą pomoc była udzielana szybko – czasem nawet jeszcze przed rozpoczęciem samych działań wojennych – podczas gdy niektóre z państw „starej Unii: – jak choćby Niemcy – długo zwlekały z decyzjami dotyczącymi wsparcia dla Ukrainy. Dlatego już sam fakt tak szybkiego przyznania statusu państwa kandydującego dla Ukrainy i Mołdawii w czerwcu 2022 roku, zaledwie parę miesięcy po złożeniu oficjalnego wniosku o akcesję, wywołał spore poruszenie wśród sceptyków rozszerzenia. Jednakże według zapewnień Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen, błyskawicznie rozpoczęte negocjacje akcesyjne nie wpływają w żaden sposób na zmniejszenie wymagań stawianych przed Ukrainą jako potencjalnie nowym członkiem Unii Europejskiej (Politico 2022). Działania instytucji unijnych od czerwca 2022, dotyczące członkostwa Ukrainy we wspólnocie, tylko potwierdzają stanowisko przedstawione przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej. Unia Europejska wspiera Ukrainę w wypełnianiu kolejnych wymagań akcesyjnych, jednakże postawione przed Ukrainą cele niczym nie odbiegają od tych stawianych przed innymi kandydatami.

Obecna sytuacja geopolityczna na kontynencie może w pewnym stopniu przypominać kasus dołączenia w struktury wspólnot europejskich Grecji w 1981 r. – gdzie ponad wymagania gospodarcze i społeczne została postawiona realizacja celu geopolitycznego (Deschamps i Lekl 2016). Pomimo że cel polityczny wspólnoty w przypadku akcesji zarówno wtedy Grecji, jak i teraz Ukrainy i Mołdawii wydaje się być zbieżny, uchronić potencjalnego nowego członka przed wpływami rosyjskimi (w przypadku Grecji wpływami sowieckimi), o tyle sposób jego realizacji w wykonaniu Unii Europejskiej wydaje się dużo bardziej racjonalny i przemyślany. W tamtej sytuacji nie dotrzymano starań nad dopełnieniem przez Greków wszelkich wymagań, w szczególności ekonomicznych. Przewyższyła presja polityczna, która wymagała szybkiego i zdecydowanego działania przez ówczesne wspólnoty europejskie. Konsekwencje poniosły wszystkie pozostałe państwa członkowskie, które w kolejnych latach musiały udzielać Grecji pomocy finansowej, w celu umożliwienia wkroczenia na wewnętrzny rynek europejski. W przypadku Ukrainy mamy do czynienia z inną sytuacją. Unia Europejska wyraźnie stawia na pierwszym miejscu spełnienie warunków akcesyjnych, w tym także ekonomicznych, dopiero później możliwe jest dołączenie w jej struktury.

## **Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej jako stabilizacja sąsiedztwa**

W momencie, kiedy niepewny jest stopień, w jakim Stany Zjednoczone są w stanie zaangażować się we wsparcie militarne Europy, ważne dla wspólnoty jest osiągnięcie samodzielności w kwestiach obronnych i prowadzeniu efektywnej polityki międzynarodowej na kontynencie. Unia Europejska nie jest organizacją militarną, nie posiada także własnej armii. Unijna odpowiedź na działania wojskowe prowadzone przez Federację Rosyjską w Ukrainie, może jedynie skupiać się na innych aspektach, jak chociażby wsparcie finansowe Ukrainy. Wsparcie oferowane Ukrainie to także umocnienie bezpieczeństwa samej wspólnoty europejskiej, poprzez stworzenie alternatywy dla prorosyjskich wpływów. Ograniczanie działań rosyjskich w państwach sąsiadujących z Unią Europejską to jeden z buforów bezpieczeństwa wspólnoty. Dlatego też, zarówno Ukraina, jak i Mołdawia, pełnią kluczową dla Europy rolę, jako państwa, których przyszłość jest niewiadoma. Akcesja obu państw do Unii spowodowałaby zbliżenie ich do Europy Zachodniej i odseparowanie od rosyjskich wpływów. Dla Unii Europejskiej natomiast, nie tylko oznaczałoby to nowe możliwości gospodarcze, ale także korzyści pod względem bezpieczeństwa na całym kontynencie. Potwierdzają to słowa Ursuli von der Leyen, która zaznaczyła, że najlepszą gwarancją pokoju w Europie będzie członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej (*Reuters* 2025). Członkostwo Ukrainy i Mołdawii w Unii zostało wplecione w długofalową logikę europejskiej strategii bezpieczeństwa. Unia Europejska jako organizacja o charakterze gospodarczym, nie posiada możliwości militarnych, które pozwoliłyby przeciwstawić się rosyjskiej agresji. Dlatego też proces akcesyjny Ukrainy i Mołdawii, jest dyplomatyczną odpowiedzią na zbrojny atak Rosji na Ukrainę, a oba państwa zaczęły być postrzegane jako państwa buforowe, których wsparcie w dążeniu do członkostwa w Unii nie wydaje się być tylko aktem solidarności, ale częścią długofalowej inwestycji w bezpieczeństwo Europy w sensie militarnym, ale także energetycznym.

Droga do wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej to nie tylko przeciwdziałanie rosyjskim wpływom w bezpośrednim sąsiedztwie granic wspólnoty, ale także stabilizacja wewnętrzna Unii Europejskiej, poprzez działania prowadzone poza jej granicami. Nawet nie będąc jeszcze członkami wspólnoty, Ukraina i Mołdawia wypełniają kolejne kryteria, prowadzące do włączenia w struktury Unii, przez co oba systemy prawne stają się sobie bliższe. Ważna z perspektywy długofalowej jest także ideowa przemiana w społeczeństwach, zarówno ukraińskim, jak i mołdawskim. Przybliżanie obywatelom europejskiego modelu

wartości, w taki sposób aby to zwykli ludzie stali się zwolennikami proeuropejskich przemian. Dzięki temu zmiany władz krajowych, na mniej przychylnie dalszej współpracy z Unią Europejską, nie będą w stanie niekorzystnie wpływać na przedłużający się proces akcesyjny.

Ukraina i Mołdawia znajdują się w bezpośredniej strefie wpływów Rosji, która od lat postrzega zbliżanie tych państw do struktur zachodnich, zwłaszcza Unii Europejskiej, jako egzystencjalne zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa i pozycji międzynarodowej (Graham 2025). Unia Europejska ma świadomość, że członkostwo Ukrainy, w trakcie trwania pełnoskalowego konfliktu zbrojnego z Rosją, niesłoby poważne konsekwencje dla całej wspólnoty (Petrov 2023, s. 1059-1061). Akcesja w takich okolicznościach wiązałaby się z poważnym ryzykiem, przede wszystkim przeniesieniem konfliktu na forum unijne, koniecznością redefinicji mechanizmów bezpieczeństwa oraz możliwym przeciążeniem budżetu i polityk wspólnotowych. Także napięta jest wewnętrzna sytuacja polityczna w Mołdawii, co znacząco utrudnia dalsze postępy w procesie akcesyjnym tego państwa. Samozwańcza Naddniestrzańska Republika Mołdawii to część mołdawskiego terytorium, nad którym władze w Kiszyniowie nie mają żadnej kontroli, nie obowiązuje tam mołdawska waluta, co więcej, od lat 90. XX wieku, pomimo upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, nadal stacjonują tam rosyjskie wojska. Niewykluczone, że dalsze działania akcesyjne w przypadku Mołdawii, mogłyby skutkować odmrożeniem konfliktu w Naddniestrzu, dzięki działaniom stacjonujących tam wojsk, co *de facto* doprowadziłoby do mołdawskiej wojny domowej. Sytuacja jest bezprecedensowa w skali Europy. Niestety dla Mołdawii wydaje się ona permanentnie wpisana w krajobraz polityczny tego państwa, a jej pokojowe rozwiązanie może okazać się bardzo długotrwałym procesem (Eygheni 2024, s.3-6).

## **Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej jako ideowe zjednoczenie Europy**

Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej należy postrzegać nie tylko w kategoriach geopolitycznych czy ekonomicznych, lecz także jako rozprzestrzenianie się wartości normatywnych, stanowiących fundament integracji europejskiej. Akcesja Ukrainy i Mołdawii mogłaby być interpretowana jako konsekwencja pierwotnej wizji Europy opartej na jedności, solidarności i przewyżczeniu podziałów politycznych czy geograficznych. Integracja tych państw odpowiadałaby dążeniu ojców założycieli do budowy wspólnoty obejmującej cały kontynent,

w której granice nie są wyznaczane wyłącznie przez kryteria polityczne, ale także przez wspólne wartości demokratyczne i pokojowe współistnienie (Avery 2010, s. 4-8). Unia Europejska w swojej Karcie Praw Podstawowych kreuje wizerunek organizacji stojącej na straży praw człowieka, demokracji czy ochrony środowiska (Petrov 2018, s. 50-53). Akcesja państw Europy Środkowo-Wschodniej po 2004 roku ukazała już zdolność UE do kształtowania przestrzeni politycznej opartej na zasadach praworządności (Kant 2025, s.6-8). Akcesja kolejnych państw charakteryzujących się wewnętrzną niestabilnością polityczną, która jednak ulega stopniowej poprawie w wyniku realizacji ich aspiracji europejskich, mogłaby przyczynić się do wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej jako podmiotu promującego prawa człowieka oraz wartości demokratyczne. Dalsze rozszerzenie wspólnoty byłoby potwierdzeniem efektywności unijnych narzędzi soft power. Poprzez przedstawienie na arenie międzynarodowej, że Unia Europejska oddziałuje na środowisko zewnętrzne, nie siłą militarną, a atrakcyjnością instytucjonalną i normatywną.

## **Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej, a wewnętrzny kryzys instytucjonalny**

Niewątpliwie tak znaczące i kluczowe dla przyszłości wspólnoty zmiany, jak kolejne wschodnie rozszerzenie, nie mogłyby nastąpić bez wcześniej modyfikacji zapisów traktatów unijnych. Być może wymagane byłoby powstanie nowego traktatu, który byłby w stanie umożliwić unijnym instytucjom efektywne zarządzanie tak dużym obszarem. Z drugiej strony, potencjalne rozszerzenie Unii już na obecnym etapie wywołuje dyskusje na temat efektywności działania systemu, wedle którego funkcjonuje wspólnota. Również zapisy Traktatu Lizbońskiego, już od dłuższego czasu są uważane za nienadające się za zmianami w środowisku międzynarodowym i coraz głośniejsze wydają się głosy domagające się jego restrukturyzacji i przyjęcia kolejnego traktatu zmieniającego dotychczasowe (*Parlament Europejski* 2022). Rozłam między wizją sfederalizowanej Europy z rozszerzonymi kompetencjami Unii, a wizją wspólnoty jako zaledwie organizacji międzynarodowej z silną pozycją państw członkowskich, wydaje się coraz wyraźniej zaznaczać we wewnętrznym podziale Unii. Brak spójności w narracji przywódców europejskich, dotyczący przyszłości Unii Europejskiej, nie pozostaje bez zauważenia przez stronę rosyjską, ale także w ostatnich miesiącach amerykańską.

Coraz częściej podnoszona jest kwestia ograniczenia lub nawet zniesienia zasady jednomyślności w Radzie Unii Europejskiej, szczególnie w odniesieniu do obszarów uznawanych za kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania

i skuteczności działań UE, takich jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Mechanizm jednomyślności, będący wyrazem poszanowania suwerenności państw członkowskich, w praktyce prowadzi jednak do paraliżu decyzyjnego, umożliwiając pojedynczemu państwu blokowanie decyzji, które mają fundamentalne znaczenie dla całej wspólnoty. W obliczu wyzwań geopolitycznych, takich jak agresja Rosji na Ukrainę czy narastająca rywalizacja mocarstw, coraz bardziej widoczna staje się potrzeba zwiększenia sprawczości Unii poprzez przejście do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w newralgicznych kwestiach (*Parlament Europejski* 2022). Słabość prawa weta unaocznili w ostatnich miesiącach liczne głosowania nad pakietami pomocy dla walczącej Ukrainy i kolejnymi sankcjami dla Rosji. Strona węgierska skutecznie zastraszała pozostałe państwa członkowskie, wymuszając złagodzenie sankcji i ograniczenie pomocy dla Ukrainy (Koval i Vachudova 2024, s. 136-139). Potencjalne przyszłe wschodnie rozszerzenie z pewnością będzie wymagało uprzednich reform – albowiem państwa członkowskie będą musiały wspólnie określić kurs przyszłej integracji europejskiej. Przyjęcie nowych członków, zwłaszcza takich jak Ukraina czy Mołdawia, postawi przed UE wyzwania związane zarówno z koniecznością zapewnienia równowagi politycznej, jak i zdolności do podejmowania decyzji w poszerzonym gronie (Popescu-Zamfir 2024). W konsekwencji państwa członkowskie będą musiały nie tylko wspólnie określić kierunek dalszej integracji, lecz także uzgodnić reformy traktatowe umożliwiające sprawniejsze funkcjonowanie Unii.

## **Uwarunkowania ekonomiczne**

Unia Europejska to jednak wciąż, mimo dążeń niektórych z jej członków, instytucja przede wszystkim gospodarcza, której główną osią działalności jest wymiana handlowa i wspólny rynek. Wschodnie rozszerzenie Unii rozwinęłoby wiele nowych możliwości dla europejskich producentów w postaci nowych rynków zbytu czy nowej siły roboczej w postaci pracowników z Ukrainy i Mołdawii. Natomiast ukraińskim i mołdawskim firmom, pracownikom i konsumentom wreszcie otworzyłoby drogę do rynków europejskich, co znacząco poprawiłoby jakość produktów i usług dostępnych na tamtejszych rynkach. Szczególnymi beneficjentami członkostwa Ukrainy w strukturach unijnych stałyby się państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2021-2024 łączny eksport z Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Rumunii, Litwy i Bułgarii do Ukrainy już wzrósł o 75% (Pawlak et al 2025, s. 20-28). Dobrze rozwijająca się wymiana handlowa może jeszcze się zintensyfikować na skutek dalszych procesów integracyjnych

pomiędzy Ukrainą i Unią Europejską. Jednakże trzeba pamiętać, że akcesja Ukrainy i Mołdawii niesie za sobą liczne wyzwania i dla niektórych branż gospodarki może ona nieść negatywne skutki. Dodatkowo poprzednie rozszerzenia Unii Europejskiej, w szczególności największe z roku 2004, unaocznily jak wielkim przedsięwzięciem ekonomicznym jest adaptacja nowych członków wspólnoty do wymagań, jakie stawia europejski jednolity rynek.

## **Wydatki, które niesie za sobą wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej**

Nie ulega wątpliwości, że zarówno Ukraina jak i Mołdawia jako jedne z najbiedniejszych państw na kontynencie europejskim pod względem PKB na jednego mieszkańca, dodatkowo ciężko dotknięte przez wojnę, bądź wewnętrzne zawirowania polityczne, będą wymagały ogromnego wsparcia finansowego od Unii Europejskiej (*Statistics Times* 2025). Przede wszystkim mowa tutaj o alokacji środków z dwóch dużych programów wsparcia finansowego, dostępnych dla państw członkowskich Unii Europejskiej, czyli Funduszu Spójności i dofinansowań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie szacuje się, że Ukraina z Funduszu Spójności otrzymałaby 32 miliardy Euro w pierwszych 7 latach członkostwa, stając się automatycznie największym beneficjentem netto z tytułu tego programu (Darvas *et al* 2024, s. 20-36). Pieniądze te miałyby pozwolić Ukrainie poprawić infrastrukturę i wesprzeć rozwój gospodarczy państwa, co w procesie długofalowym doprowadziłoby do konwergencji ekonomicznej ze starszymi członkami Unii i umocnienia ukraińskiej waluty na rynkach zagranicznych. W przypadku Mołdawii koszty byłyby nieporównywalnie mniejsze, co oczywiście głównie wynika z wielkości terytorium i populacji. Wstępne modele budżetowe, przygotowane dla think-thanku Bruegel sugerują, że wsparcie dla Mołdawii, z samego Funduszu Spójności może sięgnąć kilku miliardów euro w pierwszym siedmioletnim planie budżetowym (Darvas *et al* 2024, s. 22-36). Członkostwo Ukrainy i Mołdawii zupełnie zrewidowałoby dotychczasowy podział regionalny, w ramach którego przyznawane są fundusze. Biorąc pod uwagę powyższe liczby, wraz ze wstąpieniem w struktury Unii Europejskiej Ukraina i Mołdawia stałyby się największymi beneficjentami Funduszu Spójności. Nowi członkowie znacząco zaniżyliby średnią unijną wartość PKB, co spowodowałoby, że większość państw w tym momencie będących poniżej średniej i z tego tytułu pobierające świadczenia z Funduszu Spójności, utraciłaby je. Należałoby zatem postawić sobie pytanie, czy państwa członkowskie w szczególności

Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Polska, Rumunia, Bułgaria czy Węgry, które są w tym momencie największymi beneficjentami netto wsparcia finansowego Unii Europejskiej, są gotowe na odpływ znaczącego odsetka tych funduszy (Novak 2024). Dodatkowo, przy aktualnej konstrukcji budżetu unijnego, obaj potencjalni nowi członkowie w stosunkowo niewielkim stopniu dokładaliby się do jego całości, co znacząco zwiększałoby koszty ponoszone także przez starszych członków wspólnoty, którzy już obecnie netto więcej pieniędzy wpłacają do budżetu unijnego, niż z niego otrzymują (Kaca 2024).

Wspominając o potencjalnych kosztach poniesionych przez państwa wspólnoty, należy także wspomnieć o kwestii dofinansowań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Sektor rolnictwa w Ukrainie generuje około 8% produktu krajowego brutto, co lokuje go wśród kluczowych i najbardziej rozwiniętych gałęzi rolnictwa w Europie (Statista Research Department 2025). Jednakże zanim olbrzymi potencjał rolniczy Ukrainy przyniósłby korzyści europejskiemu rynkowi, należy zintegrować ukraińskie rolnictwo ze standardami unijnymi, co – według szacunkowych wyliczeń – kosztowałoby Unię kolejne 86 miliardów euro w pierwszych 7 latach członkostwa Ukrainy (Darvas et al 2024, s. 6-14). W przypadku Mołdawii również mamy do czynienia z rozbudowanym sektorem rolnictwa, w którym zatrudnione jest około 25% obywateli. Szacuje się, że dopłaty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej dla Mołdawii w siedmioletnim budżecie wynosiłyby około 7 miliardów euro (Mirel 2024, s. 2-4).

Podsumowując, szacunkowy koszt netto poniesiony przez Unię Europejską, w związku z akcesją Ukrainy i Mołdawii, wynosiłby około 170 miliardów euro w okresie siedmiu lat, czyli okresie objętym przez jeden budżet unijny (Darvas et al 2024, s. 22-36). Wynikałoby to nie tylko z dofinansowań przyznanych w ramach Funduszu Spójności, czy Wspólnej Polityki Rolnej, ale także innych funduszy strukturalnych jak chociażby Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

## **Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej jako nowy potencjał rynkowy i demograficzny**

Rozstrzygając aspekty ekonomiczne wschodniego rozszerzenia nie należy skupiać się jedynie na potencjalnych kosztach poniesionych przez Unię Europejską, ale przede wszystkim na korzyściach jakie niesie ze sobą poszerzenie wspólnego rynku europejskiego o nowy potencjał rynkowy i demograficzny. Ukraina i Mołdawia to około 40 milionów nowych konsumentów, co stanowi niemalże 10% wszystkich obecnych mieszkańców Unii Europejskiej. Sama Ukraina stałaby

się największym pod względem terytorium i szóstym największym pod względem ludności państwem w całej wspólnocie (choć to ostatecznie zależy od migracji ludności po zakończonych działaniach wojennych). Taki przyrost demograficzny gwarantuje Unii Europejskiej dostęp do nowego rynku pracowników, co jednoznacznie pozytywnie wpłynęłoby na rozwój europejskiego rynku, umożliwiając rozwinięcie działalności europejskim przedsiębiorcom w oparciu o pracowników pochodzących z Ukrainy czy Mołdawii, zapewniając im także lepsze warunki życiowe. Oba państwa w granicach unijnych to także większy rynek zbytu dla towarów produkowanych w pozostałych państwach członkowskich. Większy obszar zajmowany przez europejski wspólny rynek ma także znaczący wpływ na zewnętrzną politykę handlową Unii Europejskiej. Obecność Ukrainy i Mołdawii w strukturach wspólnego rynku stawia wspólnotę w lepszej pozycji negocjacyjnej z innymi światowymi mocarstwami przy zawieraniu chociażby umów celnych. Dołączenie obu państw do wspólnoty to także zyskanie dla całej Unii nowego korytarza tranzytowego do wymiany handlowej z Azją Środkową, rejonem Morza Czarnego czy państwami Kaukazu.

Korzyści finansowe wynikające z potencjalnego członkostwa Ukrainy i Mołdawii w Unii Europejskiej mają charakter znaczący i mogą przyczynić się do wzrostu przychodów zarówno państw członkowskich, jak i funkcjonujących w nich podmiotów gospodarczych. Szacuje się jedynie, że sam eksport pomiędzy państwami Unii a Ukrainą i Mołdawią wzrósłby o około 15-25 miliardów euro w skali roku (Malyarets et al 2024, s. 4-7). Stanowiłoby to wzrost o około 30% w stosunku do obecnej wymiany handlowej, która w 2024 roku wynosiła około 75 miliardów euro (Komisja Europejska 2025). Nowy potencjał demograficzny to także zmiany na rynku pracy w Unii Europejskiej w postaci zasilenia istniejących miejsc pracy nową siłą roboczą, ale także powstanie wielu nowych zakładów produkcyjnych i przedsiębiorstw, nie tylko w Ukrainie i Mołdawii, ale także w pozostałych państwach członkowskich. Akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej może mieć jeszcze większe znaczenie dla polskiej gospodarki, ponieważ już po 2022 roku obywatele Ukrainy założyli w Polsce dziesiątki tysięcy firm i działalności gospodarczych, a integracja z rynkiem unijnym prawdopodobnie przyspieszy ten proces, wzmacniając handel, inwestycje i współpracę gospodarczą. W przeciągu trzech lat od inwazji Rosji na Ukrainę, jak podaje Polski Instytut Ekonomiczny, w Polsce zarejestrowano 77,7 tys. jednoosobowych działalności gospodarczych założonych przez obywateli Ukrainy. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę powstałych tego typu działalności w Polsce stanowią one 9% wszystkich zarejestrowanych w tym czasie (*Polska Agencja Prasowa* 2025).

Do tych szacunków trzeba z pewnością doliczyć wartości, których nie sposób wyrazić w liczbach jak rozwój firm prywatnych poprzez możliwość ulokowania kapitału inwestycyjnego na nowych rynkach, czy wzmożony popyt na już oferowane usługi i produkty. Jednakże w szacunkach należy pamiętać, że nie jesteśmy w stanie przewidzieć kondycji gospodarek zarówno Ukrainy, jak i Mołdawii w momencie ich wejścia w struktury Unii Europejskiej.

## **Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej jako rozwój rolnictwa i sektora żywnościowego**

Zarówno w Ukrainie, jak i Mołdawii rolnictwo i przemysł spożywczy stanowią istotną część gospodarki. Rolnictwo stanowi 8% ukraińskiego PKB, a prawie 15% wszystkich zatrudnionych w roku 2023 Ukraińców pracowało w tym sektorze gospodarki (Gnoato). Nie bez przyczyny Ukraina nazywana jest spichlerzem Europy. Przed wybuchem wojny w 2022 roku, Ukraina była jednym z największych światowych producentów pszenicy, będąc odpowiedzialna za około 5% globalnych zasobów (Rastog i Ang 2022). Opierając się na tych danych sprzed wybuchu wojny, Ukraina produkowała 45 milionów ton kukurydzy rocznie, 18 milionów ton ziaren słonecznika, czy 35 milionów ton wspomnianej pszenicy. Warto podkreślić, że spora część tej produkcji trafiała na europejski rynek. Przed wojną na rynek Unii Europejskiej trafiało nawet 15-20 milionów ton ukraińskiego zboża rocznie (Komisja Europejska 2025). Przede wszystkim, Ukraina była i jest także największym eksporterem kukurydzy do Unii Europejskiej. W latach 2019-2021 na rynek europejski trafiało prawie 15 milionów ton tego zboża rocznie (Bogonos i Chmil 2023, s. 4-8). Ukraina to także największy światowy producent oleju słonecznikowego, przed wojną odpowiedzialna była za 35% światowej produkcji tego produktu, wytwarzając rocznie 6 milionów ton, z czego 90% było sprzedawane poza granicami kraju (Bogonos i Chmil 2023, s. 4-8). Nawet pomimo obecnie trwającego konfliktu zbrojnego, ukraiński olej słonecznikowy stanowi aż 94% udziału w europejskim rynku tego produktu, przy eksportowanym ponad milionie ton rocznie (*Biofuels International* 2025). Ukraińskie rolnictwo to także olbrzymi potencjał, który wciąż ma predyspozycje do rozwoju. Terytorium Ukrainy skupia 25% światowych zasobów czarnoziemów, uznawanych za najżyźniejszą glebę (Shahini *et al* 2023, s. 123-136). Ponad 41,5 mln hektarów terenów rolniczych pozostaje wciąż niezagospodarowanych, z powodu licznych problemów wewnętrznych Ukrainy z uregulowaniem kwestii prawa własności ziemi pozostałej po państwowych zakładach rolnych. Co więcej, z tego

samemu powodowi, 1,6 mln hektara gruntów rolnych oficjalnie nie ma właściciela (Matuszak 2021, s. 5-9). Tak duży i niewykorzystany potencjał stwarza szansę dla europejskich inwestorów w przemyśle rolno-spożywczym na ich zagospodarowanie w celach inwestycyjnych. Gospodarka Mołdawii także cechuje się znaczącym udziałem sektora rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, które pozostają kluczowymi filarami jej rozwoju gospodarczego. Oczywiście mówimy o mniejszych liczbach w bezpośrednim porównaniu z Ukrainą, jednakże w skali procentowej Mołdawia posiada największy odsetek społeczeństwa w Europie zatrudniony przy produkcji żywności. 25% społeczeństwa zatrudnione jest właśnie w tym sektorze, jednakże w zdecydowanej większości rynek zdominowany jest przez małe, rodzinne przedsiębiorstwa. Badania wykazują, że takie właśnie firmy stanowią nawet 97,5% wszystkich przedsiębiorstw sektora rolno-żywnościowego (Gheorghita *et al* 2024, s. 2-8). Mołdawskie gospodarstwa to także w dużym stopniu sady, a produkowane z tamtejszych owoców wina to główny towar eksportowy tego sektora gospodarki (Duca *et al* 2024, s. 1540-1546). Członkostwo Ukrainy i Mołdawii w Unii Europejskiej mogłoby mieć istotne znaczenie dla rozwoju sektora rolno-spożywczego, przyczyniając się jednocześnie do wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego Wspólnoty. Zwiększenie produkcji wewnętrznej ograniczyłoby zależność od rynków zewnętrznych oraz zmniejszyło skalę importu. Integracja gospodarcza niesłaby ze sobą obopólne korzyści: przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego z Ukrainy i Mołdawii uzyskałyby dostęp do rynku unijnego, natomiast inwestorzy z państw członkowskich mogliby wykorzystać potencjał produkcyjny i zasoby omawianych gospodarek.

Otwarcie rynku rolnego Unii Europejskiej na produkty pochodzące z Ukrainy i Mołdawii wiąże się nie tylko z potencjalnymi korzyściami, lecz także z określonymi zagrożeniami dla gospodarki wewnętrznej Wspólnoty. Jednym z głównych wyzwań jest ryzyko wystąpienia zjawiska konkurencji cenowej, wynikającej z niższych kosztów produkcji rolnej występujących w potencjalnie nowych członkach Unii. Wprowadzenie na wspólny rynek znacznych ilości tańszej żywności z Ukrainy i Mołdawii mogłoby prowadzić do obniżenia konkurencyjności produktów wytwarzanych w państwach członkowskich, szczególnie w tych regionach, gdzie koszty pracy i produkcji są relatywnie wysokie. W konsekwencji mogłoby to generować presję ekonomiczną na rolników i przedsiębiorstwa rolno-spożywcze w krajach „starej unii”. Taka sytuacja nie jest obca europejskiej gospodarce. Liberalizacja handlu rolnego z Ukrainą po roku 2022, spowodowała drastyczny spadek cen, w szczególności zboża i oleju (Ośrodek Studiów Wschodnich 2023, s. 2-6). Na skutek licznych protestów rolników Unia Europejska

zmuszona była wtedy na częściowe przywrócenie opłat celnych na produkty rolne z Ukrainy. Także sektor rolny i żywnościowy w Ukrainie i Mołdawii musiałby zaadaptować się do unijnych norm, dotyczących bezpieczeństwa żywności czy ochrony środowiska. Konieczne inwestycje w tym zakresie, w znacznym stopniu stałyby się obciążeniem dla unijnego budżetu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, co zostało poruszone we wcześniejszej części tego artykułu.

## **Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej jako inwestycja w bezpieczeństwo energetyczne**

Jako ostatni aspekt należy poddać analizie wpływ wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej na kształtowanie bezpieczeństwa energetycznego wspólnoty. Oddziaływanie tego procesu trudno jednoznacznie przypisać wyłącznie do kategorii geopolitycznych lub ekonomicznych, gdyż obejmuje on zarówno czynniki strategiczne, jak i gospodarcze. W kontekście obecnej, niestabilnej sytuacji międzynarodowej na kontynencie europejskim, bezpieczeństwo energetyczne należy uznać za jeden z kluczowych determinantów wynikających z potencjalnej akcesji Ukrainy i Mołdawii do Unii Europejskiej.

Rola Ukrainy i Mołdawii w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Europie jest wieloaspektowa i obejmuje m.in. dywersyfikację źródeł energii oraz zabezpieczenie stabilności łańcuchów dostaw. Ukraina dysponuje znacznymi zasobami surowców energetycznych, w tym gazu ziemnego, ropy naftowej oraz węgla kamiennego, których zasobność przewyższa większość państw członkowskich Unii Europejskiej (*International Energy Agency* 2024). Ponadto integracja tych państw w ramach UE stwarza możliwości rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz przyspieszenia transformacji energetycznej w kierunku „zielonej gospodarki” (Lisenco 2025, s. 13-17).

Ukraina posiada również złoża trudno dostępnych surowców krytycznych dla transformacji energetycznej, takich jak lit, mangan, grafit czy tytan, wykorzystywanych m.in. w produkcji baterii czy paneli fotowoltaicznych. Dodatkowo, kraj ten jest największym europejskim producentem uranu, pierwiastka kluczowego w wytwarzaniu energii jądrowej, a jego infrastruktura obejmuje cztery aktywne elektrownie atomowe.

Potencjał Ukrainy w sektorze energii odnawialnej jest istotny z perspektywy europejskiej transformacji energetycznej. Rozległe, słabo zaludnione obszary w połączeniu z rozwiniętą siecią gazociągów i podziemnych magazynów energii, a także bogactwem surowców niezbędnych do produkcji komponentów

odnawialnych źródeł energii, stwarzają warunki sprzyjające wytwarzaniu energii słonecznej, wiatrowej oraz z biomasy. W konsekwencji, integracja Ukrainy i Mołdawii w strukturach Unii Europejskiej może przyczynić się do istotnego wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Wspólnoty, a także do dywersyfikacji źródeł energii i zwiększenia niezależności od rynków zewnętrznych.

Należy podkreślić także fakt, że na skutek wydarzeń z 2022 roku rynek ukraiński i mołdawski już obecnie jest częściowo zintegrowany z unijnym rynkiem energii w ramach Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (Liu 2023, s. 3315-3323). Rozwiązanie to ułatwiłoby zmniejszenie zależności wspólnoty od gazu rosyjskiego poprzez wykorzystanie wewnętrznych źródeł. Dodatkowo w dalekosiężnej perspektywie po rozwinięciu infrastruktury, Ukraina i Mołdawia mogłyby się stać państwami tranzytowymi dla energii z basenu Morza Kaspijskiego lub Bliskiego Wschodu.

## Zakończenie

Chęć włączenia w swoje szeregi Ukrainy i Mołdawii przez Unię Europejską uwarunkowana jest wieloma aspektami, zarówno geopolitycznymi, jak i ekonomicznymi. Ze względu na złożoność zagadnienia i wielość płaszczyzn, na których zachodzi integracja pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, nie da się jednoznacznie ocenić, które z nich przeważają lub są traktowane priorytetowo. W obecnej sytuacji geopolitycznej niemożliwe jest nawet wskazanie prawdopodobieństwa wyżej wspomnianego rozszerzenia, gdyż zależne jest ono od działań wojennych przeprowadzanych w Ukrainie, jak i rozwinięcia się wewnętrznej sytuacji politycznej w Mołdawii. Dalsze uwarunkowania przyszłego wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej zależą szczególnie od rozwinięcia się sytuacji międzynarodowej na kontynencie europejskim w najbliższych latach, poprzedzających potencjalną akcesję, od tego jak przede wszystkim będą się kształtować przyszłe relacje Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską i Stanami Zjednoczonymi.

Członkostwo Ukrainy i Mołdawii w strukturach unijnych przyniosłoby wymierne korzyści zarówno ekonomiczne, jak i geopolityczne dla obu ze stron jednakże kolejne wschodnie rozszerzenie wspólnoty musi być poprzedzone doskonałym przygotowaniem. Zarówno oba te państwa, jak i Unia Europejska muszą wziąć pod uwagę możliwe konsekwencje tak przełomowego i odważnego kroku naprzód. Zdaniem ekspertów krok ten z całą pewnością powinien zostać poprzedzony reformami instytucjonalnymi wewnątrz Unii i przeprowadzeniem koniecznych zmian traktatowych, tak aby określić przyszły kurs działalności całej

organizacji i zapewnić efektywność jej funkcjonowania.

## Bibliografia

Avery G.

2010 *Robert Schuman on Hungary and Europe*, „The Hungarian Quarterly” 198, Summer, s. 3-12.

*Biofuels International*

2025 *Ukraine covers bulk of EU sunflower seed oil imports*, <https://biofuels-news.com/news/ukraine-covers-bulk-of-eu-sunflower-seed-oil-imports/>, (dostęp: 07.09.2025).

Bogonos M. Chmil A.

2023 *Development of agricultural trade between Ukraine and EU*, “Agro Policy Report”, s. 4-8.

*Bruegel*

2024 *Ukraine’s path to European Union membership and its long-term implications*.

Darvas Z. et al.

2024 *The impact on the European Union of Ukraine’s potential future accession*, Bruegel, s. 6-34.

Dąbrowski M.

2022 *Towards a New Eastern Enlargement of the EU and Beyond*, „Intereconomics” 57, nr 4, s. 209–212.

Deschamps E. Lekl C.

2016 *The Accession of Greece*, CVCE. *European Navigator*, [http://www.cvce.eu/obj/the\\_accession\\_of\\_greece-en-61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ac77b41515.html](http://www.cvce.eu/obj/the_accession_of_greece-en-61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ac77b41515.html), (dostęp: 04.09.2025).

Duca G. et al.

2024 *Identifying Priority Export Products: Case of the Republic of Moldova*, The Eighteenth International Conference on Management Science and Engineering Management, s. 1538-1549.

*Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*

2016 C 202.

*EUR-lex*

- 2007 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Eygheni C.
- 2024 *Accession of the Republic of Moldova to the European Union with or without a defined status of the transnistrian region*, s. 3-12.
- Graham T.
- 2025 *The Limits of Putin's Ambitions*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/article/limits-putins-ambitions>, (dostęp: 06.07.2025).
- Gheorghita et al.
- 2024 *Transformation Of Moldova's Agricultural Sector: New Challenges and Investment Opportunities*, s. 229-336.
- Gnoato S.
- (b.d.) *Ukraine*IFAD, [https://www.ifad.org/en/w/countries/ukraine#:~: text=Ukraine's%20economy%20is%20structured%20around,per%20cent%20of%20the%20workforce](https://www.ifad.org/en/w/countries/ukraine#:~:text=Ukraine's%20economy%20is%20structured%20around,per%20cent%20of%20the%20workforce), (dostęp:10.07.2025).
- International Energy Agency*
- (b.d.) *Ukraine Energy Profile*, <https://www.iea.org/reports/ukraine-energy-profile/energy-security>, (dostęp: 06.09.2025).
- Kaca E.
- 2024 *Ukraine's Potential Membership of the EU will have Union-wide Economic Consequences*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Kant C.
- 2025 *EU Accession, Institutional Change, Growth, and Human Capital*, s. 3-8.
- Komisja Europejska*
- (b.d.) [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement\\_pl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_pl) (dostęp: 06.09.2025)
- 2025 [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en) (dostęp: 06.09.2025)
- 2025 [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova_en) (dostęp: 06.09.2025).
- Koval N., Vachudova M. A.
- 2024 *European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War*, „Journal of Common Market Studies”, s. 136-145.

Lisenco V.

2025 *Freedom And Sustainable Development: The Role Of Democratic Processes in the Energy Security of the United States*, European Union and Moldova, s. 13-17.

Liu J.L.

2023 *Energy Security and Sustainability for the European Union after/ during the Ukraine Crisis: A Perspective*, "Energy & Fuels" 37, nr 5, s. 3315-3323.

Malyarets, L. M., et al.

2024 *A comparative analysis of exports of services in the EU countries and Ukraine*, "The Problems of Economy", January, s. 4-7.

Matuszak S.

2021 *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, s. 5-9.

Mirel P.

2024 *The European Union enlarged from 27 to 36 members? Towards an Agenda 2030*, Fondation Robert Schuman, s. 2-7, (dostęp: 09.07.2025).

Novak V.

2024 *From Challenges to Consensus: Ukraine's Journey Toward EU Integration*, Visegrad Insight, <https://visegradinsight.eu/from-challenges-to-consensus-ukraines-journey-toward-eu-integration/>, (dostęp: 07.09.2025).

Odarchenko K.

2024 *Ukraine seeks further progress toward EU membership*, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-seeks-further-progress-toward-eu-membership-in-2025/>, (dostęp: 23.05.2025).

Ośrodek Studiów Wschodnich

2023 *The EU increases its agri-food imports from Ukraine: causes and reactions from Central European states*, s. 2-8.

Parlament Europejski

2022 *Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*.

Pawlak K. et al.,

2025 *Wzajemne korzyści: gospodarcze konsekwencje integracji Ukrainy z UE dla Europy Środkowej*, „Polski Instytut Ekonomiczny”, s. 12-36.

Petrov R.

2023 *Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: “Accession Through War” v “Gradual Integration”*, s. 1059-1065, European Papers.

2018 *EU Common Values in the EU-Ukraine Association Agreement: Anchor to Democracy?* “Baltic Journal of European Studies”, s. 50-57.

Polska Agencja Prasowa

2025 *Ile firm Ukraińcy założyli w Polsce od początku wojny? PIE podaje dane*, <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/gospodarka/od-inwazji-rosji-obywatele-ukrainy-zalozyli-w-polsce-777-tys-jdg>, (dostęp: 08.09.2025).

Popescu-Zamfir O.

2024 *To Make Enlargement Happen, the EU Must Reform*, *Carnegie Endowment for International Peace*.

Rastogi K., Ang C.

2022 *These are the top 10 countries that produce the most wheat*, *World Economic Forum*, <https://www.weforum.org/stories/2022/08/top-10-countries-produce-most-wheat/>, (dostęp: 05.09.2025).

Reuters

2025 *Ukraine could join EU before 2030 if reforms continue, von der Leyen says*, <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-could-join-eu-before-2030-if-reforms-continue-von-der-leyen-says-2025-02-24/>, (dostęp: 21.05.2025).

Shahini E. et al.

2023 *Ukrainian agricultural production profitability issues*, “Scientific Horizons” 26, nr 5, s. 123-136.

Statista

(b.d.) *Ukrainian agriculture share GDP*, <https://www.statista.com/statistics/1326724/ukraine-agriculture-share-gdp/> (dostęp: 25.05.2025).

Statistics Times

2025 *List of European Countries by GDP per capita*, <https://statisticstimes>.

com/economy/european-countries-by-gdp-per-capita.php, (dostęp: 04.09.2025).

*Worldometer*

(b.d.) *Oil Reserves by Country*, <https://www.worldometers.info/oil/oil-reserves-by-country/?utm.com>. (dostęp: 06.09.2025).

## **Eastern Enlargement of the European Union: Geopolitical Calculation over Economic Necessity? The Case of Ukraine and Moldova**

**Abstract:** In 2024, the European Union began accession negotiations with Ukraine and Moldova. This article analyzes the process of the EU's eastern enlargement in the context of the relationship between geopolitical and economic motivations for integration. The research indicates that decisions regarding eastern enlargement increasingly stem from political and strategic calculations aimed at strengthening the European Union's position and countering Russian influence on Europe's eastern borders. The analysis covers the evolution of EU policy as well as institutional and economic aspects, both of the candidate countries and of the European Community.

**Keywords:** Eastern enlargement of the European Union, Ukraine, Moldova, European Union, geopolitics, political and economic integration

Choć czytelnik nie dostaje gwarancji uzyskania odpowiedzi na wszystkie trapiące go wyzwania, to wraz z lekturą poszczególnych części niniejszej pracy bez wątpienia ma szansę na poszerzenie horyzontów naukowych i zgłębienie prezentowanych wątków i zagadnień.

Z recenzji  
Doktora Jakuba Wieszczaka

## **Sponsorzy publikacji:**



Uniwersytet  
Wrocławski



## **Patroni honorowi publikacji:**



Co-funded by  
the European Union



**ISBN: 978-83-68410-64-8**