

NICOLE KASPER

Europa Universität Viadrina

MIKOŁAJ J. TOMASZYK

Poznań

Komitet do spraw europejskich w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej

Wprowadzenie

Komitet ds. Europejskich (dalej KSE) jest centralnym elementem rządowego systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Działający w obecnym kształcie, powstał w wyniku reformy systemu koordynacji, która została przeprowadzona w okresie przygotowań naszego kraju do sprawowania pierwszego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II poł. 2011 roku.

Pojęcie koordynacji polityki europejskiej w państwie członkowskim Unii Europejskiej jest interesującym, interdyscyplinarnym obszarem badań obejmujących swym zasięgiem koordynację strategiczną, polityczną czy też techniczną. Ich przedmiot mogą stanowić kwestie związane z kontrolą i sposobem implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego; sposoby i formy podejmowania stanowisk krajowych na obrady Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej i ich instytucji pomocniczych. Nie mniej interesujące są studia nad sposobami i formami współpracy rządu z parlamentem na potrzeby przewidzianych przepisami prawa konsultacji, wyrażenia opinii w sprawie proponowanego stanowiska rządowego prezentowanego na forum Unii Europejskiej, konsultacji kandydatury na członka np. Komisji Europejskiej. Mogą być one uzupełnione badaniami z zakresu metod reprezentacji i obrony polskiego stanowiska przed wymiarem sądowym Unii Europejskiej w sprawach związanych z członkostwem w tej organizacji. Równie owocne są badania komparatystyczne innych systemów koordynacji.

Poza systemem koordynacji rządowej funkcjonują inne formy reprezentowania interesów krajowych na szerszym, unijnym forum. Należą do nich lobbing gospodarczy, reprezentacja interesów regionów, grup związków zawodowych i innych podmiotów.

Dotychczasowe badania nad zarządzaniem członkostwem państwa w Unii Europejskiej, zarządzaniem całością projektu integracyjnego, bazują na przekonaniu o interdyscyplinarności zagadnienia koordynacji polityki europejskiej. Swoim dorobkiem służą na tym gruncie nauka o zarządzaniu, nauka o administracji, politologia, nauka prawa i europeistyka. Wśród teorii wyjaśniających metody, formy i techniki koordynacji znajdują się teoria konstruktywistyczna, teoria systemowa, teoria wielopoziomowego zarządzania, instytucjonalizm, neofunkcjonalizm, teoria wspólnotowa, badania governance czy też prakseologiczna teoria stosunków międzynarodowych. Większość ustaleń teoretycznych potwierdza wstępne założenie badawcze, iż Europa staje się przestrzenią

wielopoziomowej struktury administracyjnej i politycznej, w której złożone międzyrządowe, międzyregionalne i ponadnarodowe procesy negocjowania, powalają mówić o nowych wzorcach zarządzania. Zarządzania: rozumianego przez pryzmat szczególnej formy krytycznej refleksji i analizy politycznej skupiającej się na racjonalności rządzenia; jako badanie relacyjności władzy i tożsamości zarządzających; czy też rozumianego przez pryzmat technologii władzy (Middelard, 2012).

Członkostwo państwa w tej wielowątkowej, wieloszczeblowej organizacji międzynarodowej wymaga stałego podnoszenia sprawności aparatu państwowego. Stąd studia nad zarządzaniem obecnością państwa w Unii Europejskiej w dużej mierze opierają się na zagadnieniach związanych z krajową koordynacją rozumianą nie tylko jako zespół działań przyczynowo-skutkowych powstałych w toku prowadzonych negocjacji politycznych, lecz również jako wyodrębniającego się podsystemu decydowania politycznego.

Wielocentryczność systemu koordynacji, uwzględniająca minimalną liczbę innych niż rząd aktorów krajowej polityki europejskiej, sprowadza badania nad tym zagadnieniem do prac nad formalnym i praktycznym udziałem Prezydenta RP w systemie, nad udziałem i współpracą na linii rząd–parlament oraz nad formami reprezentacji pozostałych aktorów jak np. szefa Stałego Przedstawicielstwa RP w Brukseli, szefa Narodowego Banku Polskiego, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego czy też reprezentantów strony samorządowej i innych podmiotów. Dostrzec należy również zmiany systemu unijnego powstałe w wyniku reakcji na rozszerzenie się składu członkowskiego, ale również zmiany, do których dochodzi w systemie państwowym poddanym w efekcie integracji, silnej presji europeizacji.

Oprócz kwestii proceduralnych, w tym aspekcie, aktualnym jest pytanie o zarządzanie tak złożonym systemem interakcji; nad metodami koordynacji oraz zmiennymi pozwalającymi na badania efektywnościowych czynników polityki europejskiej. W toku naszej pracy przejęliśmy z prakseologii rozumienie koordynacji jako jednego z elementów współdziałania, którego istota nie zawiera się tylko w procesie scalania mniejszych elementów w jeden większy, ale także na uzgadnianiu czynności, które składają się na złożony czyn wielopodmiotowy (Tabaszewski, s. 2; Piłajko, 251–253). Stąd działalność koordynacyjna w zarządzaniu członkostwem w Unii Europejskiej będzie się mieściła w funkcjach planowania, organizowania, kierowania i kontrolowania (Pszczółowski, 1978, s. 106).

Powyższe zadania w ramach koordynacji są wypełnianie przez szereg elementów systemu państwowego. Stąd mówiąc o koordynacji polityki europejskiej warto mieć na względzie nawiązanie do ogólnej teorii systemów proponującej stosowanie ujęcia systemowego. Dany system koordynacji składa się bowiem z wielu elementów, które są ze sobą wzajemnie sprzężone w obrębie danej organizacji, która zaś jest częścią większego systemu, wchodzi z nim w relacje o charakterze przenikającym lub interferującym (Pszczółowski, s. 290; Luhmann, s. 23 i nast.).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie Komitetu ds. Europejskich, który w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej odgrywa zasadniczą rolę pozwalającą na sprawowanie zwierzchnictwa Ministrowi Spraw Zagranicznych nad działaniami administracji rządowej takimi jak członkostwo Polski w Unii Europejskiej i polityki spraw zagranicznych. Prace badawcze miały odpowiedzieć na kilka pytań badawczych, wśród których znalazły się:

1. Jak kształtują się badania nad zarządzaniem polityką europejską na gruncie ustaleń teoretycznych i praktyki politologicznej?
2. Jak kształtował się polski system koordynacji polityki europejskiej?
3. W jaki sposób KSE koordynuje politykę europejską w Polsce?
4. W jakich relacjach z pozostałymi aktorami polskiego systemu koordynacji pozostaje KSE?
5. Jaka jest funkcja i praktyczna rola Departamentu Komitetu Spraw Europejskich w całościowej koordynacji systemu?
6. Jakie komórki organizacyjne wchodzi w skład Departamentu Komitetu Spraw Europejskich?
7. Na ile elastyczną formułą koordynacji jest formuła Komitetu Spraw Europejskich?
8. Czym w ostatnich miesiącach zajmuje się Komitet i Departament?

Wśród polskich badaczy tematu na uwagę zasługują prace Konstantego Adama Wojtaszczyka, Zbigniewa Czachóra, Tomasza G. Grosse, Artura Nowak-Fara, Tomasz Kołodziej, Roberta Tabaszewskiego, Janusza Węca, Joanny Skoczek czy też Józefa Fiszera. Zaś autorzy zagraniczni podejmujący tę tematykę to Laura Gaertner, Julian Hoerner, Hussein Kassim, Simon Hix czy też Timm Beichelt.

1. Doświadczenia pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w aspekcie krajowej koordynacji polityki europejskiej

Kształtowanie się polskiego systemu koordynacji polityki europejskiej było procesem administracyjnym i politycznym zapoczątkowanym wiele lat przed akcesją Polski do Unii. Można uznać, że już na potrzeby obsługi instytucjonalnego wymiaru umowy stowarzyszeniowej między Polską w Wspólnotami Europejskimi istniała konieczność koordynacji stanowiska kolejnych rządów w takich dziedzinach jak złożenie wniosku akcesyjnego, opiniowanie *avis* Komisji Europejskiej ws. naszego wniosku akcesyjnego, czy też współpraca z Komisją Europejską po zainaugurowaniu negocjacji akcesyjnych. Powstały na tamte potrzeby system, był skoncentrowany na prawidłowym przebiegu negocjacji w kolejnych obszarach harmonizacji, na prowadzeniu skutecznej polityki informacyjnej o Unii Europejskiej wśród polskiego społeczeństwa, na negocjacjach ostatecznej wersji traktatu akcesyjnego, na przeprowadzeniu referendum akcesyjnego, czy też na zharmonizowaniu polskiego prawodawstwa z unijnymi regulacjami w wyznaczonej materii. Instytucjonalny wymiar temu systemowi nadawała działalność Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Polski z Unią Europejską, następnie formuła Komitetu Integracji Europejskiego (KIE), Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) i Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (KERM). Z czasem system został uzupełniony przez Komisję ds. Unii Europejskiej Sejmu i Komisję Spraw Unii Europejskiej Senatu. W okresie między referendum a formalnym przystąpieniem, podstawy polskiego systemu koordynacji zostały zawarte w dokumencie pt. *System koordynacji polityki europejskiej w okresie poprzedzającym członkostwo w Unii*¹, przyję-

¹ Źródło: Archiwum dokumentów UKIE, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointgr.nsf/0/2A534388B7801B46C1256EFB002E5DC1/\\$file/ME7303.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointgr.nsf/0/2A534388B7801B46C1256EFB002E5DC1/$file/ME7303.pdf).

tym w marcu 2003 roku. W przededniu akcesji zostały one prolongowane na okres poakcesyjny.

Doświadczenia pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej zebrane na gruncie udziału polskiego rządu, polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, a także krajowych parlamentarzystów i samorządowców w takich sprawach jak: konstrukcja finansowa Wieloletniej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013, udział w pracach nad zmianą traktatów (prace Konwentu, Konferencji Międzyrządowych), czy też wypracowywanie nowych obszarów integracyjnych w tym m.in. wspólnej polityki energetycznej, pozwoliły na sformułowanie katalogu postulatów wnoszących o zmianę polskiego systemu koordynacji. Gros z nich koncentrowało swoje uzasadnienie na zmienionym na skutek wejścia w życie Traktatu z Lizbony, unijnym systemie instytucjonalnym, który wzmacniając m.in. współpracę parlamentów krajowych w projekcie europejskim domagał się wypracowania nowych formuł współpracy. Z podobnymi skutkami należy się również liczyć na skutek zacieśnienia współpracy państw członkowskich UE w obszarze unii bankowej czy też większej konsolidacji fiskalnej (Fischer, Tomaszuk, 2013, s. 6). Nie bez znaczenia dla pierwszych lat członkostwa w Unii Europejskiej dla polskiego systemu koordynacji, pozostała zmiana na polskiej scenie politycznej, której konsekwencją była próba zmiany modelu krajowego zarządzania obecnością Polski w Unii Europejskiej. W jej efekcie polski system został ubogacony dwoma opiniami (jeden wyrok) Trybunału Konstytucyjnego w sprawie udziału Prezydenta RP w polityce europejskiej i w sprawie zasad i sposobów reprezentacji polskich interesów narodowych na forum Rady Europejskiej i wynikającej z tego konieczności współpracy rządu, Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP².

Postulaty reformy UKIE, a tym samym całego systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce były zgłaszane przez przedstawicieli środowiska naukowego, ale też niektórych urzędników. Wśród wielu opinii na uwagę zasługują te zgłaszane przez autorów opracowania pt. *Usprawnienia kształtowania się polskiego stanowiska w UE – skuteczniejsza polityka europejska*. Wskazują oni na brak strategii uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, brak jednoznacznego podejścia do polityki unijnej, brak koordynacji polityki w ramach Unii Europejskiej i polityki zagranicznej istotnej dla Unii Europejskiej np. NATO, odnoszone wrażenie, że UKIE dubluje struktury resortowe w podejmowaniu decyzji w sprawach europejskich czy też nieczytelność podziału kompetencji pomiędzy KIE a KERM i in. (Nowak-Far, 2007, s. 21 i nast.). Nie tylko te przesłanki zadecydowały o zmianie systemu koordynacji, które zostały wprowadzone na podstawie ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich z września 2009 roku³ i innych ustaw powiązanych wśród nich nowela ustawy o zasadach współpracy rządu z parlamentem ws. europejskich⁴.

² Por. Kpt 2/08.

³ Dz. U. 2009, nr 161, poz. 1277.

⁴ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Pozostałe ustawy powiązane to m.in. Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Ustawa o działach administracji rządowej z 1997 roku.

Przekonanie o tym, że każdy system koordynacji musi być elastycznym elementem zarządzania, sprowadza się do permanentnego przeglądu jego założeń i nasycania go nowymi elementami czasowej lub stałej międzyresortowej czy wewnątrzresortowej koordynacji. I tak dla przykładu, koordynacja prac Rady przez Polskę w II poł. 2011 roku pokazała, że „[...] to Komitet zatwierdzał mandat negocjacyjny (punkty w fiszkach: opis znaczenia dla polskiej prezydencji i dla Polski, cel prezydencji/pożądaný rezultat; margines negocjacyjny). [...] Po przyjęciu fiszek przez KSE wszystkie resorty i urzędy centralne zostały zobligowane do wprowadzenia fiszek do systemu on-line oraz do bieżącej aktualizacji fiszek” (*Przewodnictwo Polski...*, 2012, s. 35). Prace Komitetu zostały zawieszane podczas polskiego przewodnictwa na rzecz wprowadzenia bardziej elastycznej formuły koordynacyjnej pod nazwą KWP – ZWIAD – Komitet wspomagający do spraw Prezydencji Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie – Zespół wczesnego informowania i analizowania dossier europejskiego⁵. Spotkania gremium odbywały się przynajmniej dwa razy w tygodniu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Wachlarz spraw podejmowanych na posiedzeniach był bardzo szeroki; począwszy od spraw organizacyjno-logistycznych skończywszy na bieżącym monitorowaniu realizacji zakładanych priorytetów, ustalenia taktyki negocjacyjnej, rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych zagrażających naruszeniu interesów Polski” (*Przewodnictwo Polski...*, 2012, s. 38; Tomaszuk, 2012, s. 207). Innych zmian dostarcza wydana w kontekście powołania nowego Sekretarza Stanu ds. Europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ) decyzja Ministra Spraw Zagranicznych, na skutek której Sekretarz Stanu reprezentuje we wskazanych sytuacjach ministra właściwego ds. europejskich oraz, co jest nowym rozwiązaniem (postulowanym przez środowisko), jest pełnomocnikiem premiera ds. jego reprezentacji na spotkaniach Rady Europejskiej.

2. Komitet do Spraw Europejskich jako centralny organ w systemie koordynacyjnym polskiej polityki europejskiej

Komitet do Spraw Europejskich (KSE) jest forum decyzyjnym w procesie koordynacji polityki europejskiej. KSE ma upoważnienia do podejmowania ostatecznych decyzji i uzgadniania wszystkich projektów dokumentów i stanowisk rządu w sprawach europejskich. Ponadto w zakresie swoich kompetencji KSE rozpatruje i uzgadnia wszystkie projekty założeń do aktów prawnych związanych z prawem Unii Europejskiej, skargi kierowane ze strony RP do instytucji sądowych Unii Europejskiej, stanowiska rządu RP dotyczące umów międzynarodowych oraz dokumenty strategiczne, które ustalają kształt polityki europejskiej (Kurek, 2011, s. 503–524).

KSE składa się z Przewodniczącego, jest to Minister Spraw Zagranicznych, oraz wszystkich ministrów. Przewodniczący jest zazwyczaj reprezentowany przez Sekretarza ds. Europejskich (obecnie Piotr Serafin), w randze Sekretarza Stanu w MSZ⁶. Zaś

⁵ W skład gremium weszli: Przewodniczący – Sekretarz ds. Europejskich; Wiceprzewodniczący – Minister – Członek Rady Ministrów; dwóch przedstawicieli szefa KPRM; po jednym przedstawicielu MG, MF, MSWiA; Przedstawiciel Polski w Coreper I i Coreper II.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. 2009, nr 161, poz. 1277), art. 2, ust. 2.

ministrowie są reprezentowani przez swoich sekretarzy stanu lub podsekretarzy stanu. Do członków KSE także należy Szef KPRM.

Dodatkowo istnieje funkcja Sekretarza KSE, który na wniosek Sekretarza ds. Europejskich zostaje powoływany przez Przewodniczącego Komitetu⁷. Obecnie funkcję tą sprawuje Marek Tabor, dyrektor DKSE w MSZ, który został powołany na to stanowisko z dniem 5 sierpnia 2010 r. Sekretarz KSE jest odpowiedzialny za całą obsługę prac KSE. Podczas przygotowań posiedzeń KSE, co obejmuje opracowywanie projektu porządku obrad, dostarczenie członkom KSE projektów dokumentów, nadzór nad sporządzeniem protokołu ustaleń oraz monitorowanie realizacji rozstrzygnięć i uzgodnień, Sekretarz KSE korzysta z funkcji koordynacyjnej DKSE (Kurek, 2011, s. 507–508). Jednocześnie Sekretarz KSE zajmuje funkcję Przewodniczącego Zespołu roboczego do spraw przygotowywania prac KSE (ZPKSE).

KSE obraduje zazwyczaj dwa razy w tygodniu. Harmonogram pracy tego gremium jest zsynchronizowany z planem pracy COREPER, Rady, Rady Europejskiej oraz rządu RP (Kurek, 2011, s. 508–510). Poza tym DKSE opracowuje raz na rok podstawowy plan pracy KSE, który opiera się na zgłoszeniach z resortów i urzędów centralnych, zobowiązań podjętych przez KSE, jak i planów pracy poszczególnych prezydencji i instytucji unijnych (Kurek, 2011, s. 509–510).

Wszystkie projekty dokumentów rozpatrywane z trzydniowym wyprzedzeniem w przypadku zwykłych projektów dokumentów, a przy projektach założeń aktów prawnych z pięciodniowym uprzedzeniem, trafiają do członków KSE (Kurek, 2011, s. 512). Członkowie KSE mogą najpóźniej na 24 godzin przed posiedzeniem, zgłosić uwagi do projektów dokumentów, które następnie zostaną rozpatrzone⁸. Ważne do odnotowania jest to, że w procesie decyzyjnym KSE istnieją trzy tryby podejmowania decyzji. Po pierwsze jest to tryb „rozstrzygnięcie” – tutaj KSE jest ostatecznym organem upoważnionym do podejmowania decyzji (Kurek, 2011, s. 516). Decyzja w tym przypadku jest decyzją Rady Ministrów. Po drugie – tryb „uzgadnianie” – upoważnia KSE wyłącznie do rekomendacji decyzji przy danym projekcie dokumentu. Natomiast forum stałego Komitetu Rady Ministrów (KRM), stałego Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatycznych i Łączności (KRMiŁ) jak i Rady Ministrów kontynuuje ostateczną pracę nad projektem dokumentu i podejmuje decyzje. Trzeci tryb, tzw. tryb korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk, jest procedurą stosowaną w trybie obiegowym⁹. Taki tryb może obejmować wszystkie dokumenty oprócz projektów aktów prawnych, jak i projektów założeń tych aktów.

Wszystkie posiedzenia KSE są przygotowane przez ZPKSE. Takie przygotowania obejmują dyskusję nad dokumentami do rozpatrzenia na KSE, rozstrzygnięcie zgłoszonych uwag do dokumentów oraz omawianie harmonogramu prac KSE w celu uzupełnienia i identyfikowania aktualnych zagadnień i dokumentów (Kurek, 2011,

⁷ Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, Monitor Polski nr 9 (poz. 79), rozdział VII, § 29, s. 272.

⁸ Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, op. cit., rozdział V, § 15.1, s. 270.

⁹ Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, op. cit., rozdział V, § 24.1, s. 271.

s. 513–514). ZPSKE zawsze obraduje kilka godzin przed każdym posiedzeniem KSE. W skład tego gremium wchodzi Sekretarz KSE, dyrektorzy departamentów spraw europejskich w resortach i urzędach centralnych, osoby stale uczestniczące w pracach KSE oraz sekretarz ZPKSE, zazwyczaj jest również obecny pracownik DKSE (Kurek, 2011, s. 514). Dodatkowo warto zaznaczyć, że DKSE także przygotowuje na podstawie stenogramu obrad KSE protokół ustaleń, który zapisuje rozstrzygnięcia, uzgodnienia oraz informacje o uwagach i stanowiskach po posiedzeniu¹⁰. Ponadto, DKSE monitoruje realizację wszystkich zobowiązań KSE, ministerstw oraz urzędów centralnych i przygotowuje ostateczną wersję uzgodnionych projektów dokumentów.

3. Departament Komitetu do Spraw Europejskich

Departament Komitetu do Spraw Europejskich (DKSE) jest komórką organizacyjną w MSZ Rzeczypospolitej Polskiej, która zajmuje się koordynacją polityki europejskiej rządu na poziomie wewnętrznym poprzez KSE, jak i w zakresie procesu decyzyjnego Unii Europejskiej¹¹. Jedną z najważniejszych funkcji DKSE są przygotowania do Rady Europejskiej oraz Rady do Spraw Ogólnych. DKSE współpracuje z jednostkami organizacyjnymi i organami administracji rządowej w celu opracowania stanowiska RP na Radę Europejską, instrukcji na posiedzenia Rad Unii Europejskiej, jak i jej komórek pomocniczych¹². W zakresie tych zadań DKSE dba o zapewnienie przekazania dokumentów dotyczących tych kwestii Sejmowi i Senatowi. Ponadto, DKSE prowadzi wszystkie zadania w sprawie współpracy ze Stałym Przedstawicielstwem RP przy Unii Europejskiej w Brukseli, jak i Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim. Poza tym do priorytetowych zadań DKSE należy spełnianie merytorycznego nadzoru nad wymianą informacji, jak i programowaniem i oceną działań Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej¹³.

Przedstawiając organizację DKSE trzeba wskazać, że sama organizacja jednostek organizacyjnych, zadania wydziałów, jak i obsada obecnych osób na poszczególnych funkcjach może ulegać zmianom zależnie od prowadzącego dyrektora departamentu.

3.1. Wydział ds. COREPER I

Wydział ds. COREPER I jest największą jednostką organizacyjną w DKSE. Jednym z głównych zadań wydziału jest przygotowanie projektów instrukcji dla przedstawiciela Polski na posiedzenia COREPER I¹⁴. Posiedzenia Stałych Przedstawicieli

¹⁰ Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, op. cit., rozdział III, § 5.2, § 5.3, s. 269.

¹¹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, pobrano z: http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/ministerstwo_organizacja/komorki/departament_komite-tu_do_spraw_europejskich_.

¹² Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, załącznik do zarządzenia nr 5, Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 marca 2013 roku, § 42, s. 22.

¹³ Ibidem, s. 23–24.

¹⁴ Ibidem, s. 23.

COREPER I obejmują Rady ds. Konkurencyjności, Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich, Rady ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu, Rady ds. Środowiska, Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii. W ramach koordynacji Wydział ds. COREPER I zapewnia spójność stanowiska RP przedstawionego w ciągu procesu decyzyjnego Unii Europejskiej oraz spójność działań na forach międzyresortowych lub grup eksperckich ze strategią polityki Polski w Unii Europejskiej. Oprócz ścisłej współpracy ze Stałym Przedstawicielstwem Polski przy Unii Europejskiej w Brukseli, ministerstwami i urzędami centralnymi Wydział ds. COREPER I koordynuje swoje działania z przedstawicielem Polski w grupie Mertens. Grupa Mertens przygotowuje posiedzenia COREPER I i składa się z pracowników przedstawicieli państw członkowskich. Natomiast grupa Antici jest odpowiednikiem przy przygotowaniach obrad COREPER II (Nowak-Far, 2003, s. 49–82). Reprezentanci grupy Mertens oraz Antici składają do resortów krajowych opinie i sprawozdania dotyczące ważnych punktów agendy posiedzeń Rady, przede wszystkim kiedy występują propozycje legislacyjne (Nowak-Far, 2003, s. 61).

3.2. Wydział ds. COREPER II oraz Rady Europejskiej i Rady ds. Ogólnych

Zakres zadań Wydziału ds. COREPER II jest pod względem koordynacji i instytucjonalnej współpracy bardzo podobny do Wydziału ds. COREPER I. Jednak różni się ich tematyczny obszar. Wydział ds. COREPER II obejmuje przygotowania formalnych i nieformalnych spotkań Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych. Ponadto, Wydział przygotowuje spotkania Rady Europejskiej, jak i Rady ds. Ogólnych.

W zakresie prac wydziału identyfikowanie spraw, które potencjalnie mogłyby odgrywać ważną rolę na agendzie posiedzeń Rady Europejskiej, jest niezbędnym narzędziem w systemie koordynacyjnym. Ponadto Wydział ds. COREPER II bezpośrednio przygotowuje materiały merytoryczne (instrukcje) dla przedstawiciela RP na posiedzenie Rady Europejskiej i wysyła informacje o stanowisku Polski po konsultacjach z odpowiednimi instytucjami¹⁵. W ramach ścisłej koordynacji pomiędzy polityką europejską a polityką narodową Wydział ds. COREPER II współpracuje z grupą Antici w Brukseli. Poprzez różne narzędzia komunikacji wydział zapewnia udział Polski w opiniowaniu i kształceniu polityki na poziomie COREPER II. W tym zakresie Wydział ds. COREPER II opiniuje dokumenty przekładane do rozpatrzenia na posiedzeniach KSE, aby w drugim kroku stosunki zewnętrzne RP reprezentować w odpowiednich obradach na poziomie Unii Europejskiej.

Przygotowanie samej instrukcji na posiedzenia COREPER I i COREPER II poprzez wydziały DKSE podlega procedurom administracyjnym. Prezydencja Rady Europejskiej przesyła porządek obrad posiedzenia do DKSE pod koniec tygodnia poprzedzającego posiedzenia. Odpowiedni wydział bezpośrednio przekazuje informacje do resortów, w tym resort wiodący, jak i resorty współpracujące (Wiatr, 2011, s. 165–184).

¹⁵ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, op. cit., § 42, s. 23.

Resorty w następnym etapie przygotowują propozycje zapisów, które na spotkaniu KSE przed posiedzeniem COREPER zostaną omówione, aby w konsekwencji rozstrzygnąć projekt instrukcji (Wiatr, 2011, s. 180). Wszystkie resorty, które uczestniczą w pracach KSE, mają możliwość zgłoszenia uwag do poszczególnych punktów instrukcji i to zarówno na samym posiedzeniu KSE, jak i w ramach trybu obiegowego (Wiatr, 2011, s. 182). W przypadku uwag resort wiodący ma obowiązek odniesienia się do nich oraz zaproponować możliwe zapisy kompromisowe. Jak projekt instrukcji zostanie ostatecznie zaakceptowane przez KSE, DKSE przekazuje instrukcje na posiedzenia COREPER do Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej w Brukseli. Instrukcje uwzględniają przede wszystkim główny interes Polski, wyjaśniają polskie stanowisko rządu oraz argumentację merytoryczną i prawną (Wiatr, 2011, s. 184). Dodatkowo instrukcje obejmują wyniki z dyskusji na posiedzeniach KSE, wnioski ze sprawozdań i dodatkowe informacje dla przedstawiciela Polski, które w krótki i zwięzły sposób tłumaczą kontekst i podsumują dotychczasowe prace nad danym projektem.

3.3. Wydział ds. koordynacji prac Komitetu do Spraw Europejskich

Jednym z najbardziej technicznych, a mniej merytorycznych wydziałów, jest Wydział ds. koordynacji prac Komitetu do Spraw Europejskich. Jego zasób kadrowy koordynuje i organizuje prace i procedury związane z KSE – podczas posiedzeń, ale także w trybie korespondencyjnym¹⁶. W tym zakresie chodzi przede wszystkim o formalne weryfikowanie dokumentów, które zostały wniesione pod obrady KSE. Wydział ds. koordynacji prac KSE ciągle monitoruje terminowość przekazania dokumentów i stan prac nad nimi, które zostały przygotowane przez ministerstwa w celu wniesienia pod obrady KSE. W tym zakresie wydział także dba o bieżącą współpracę z sekretariatami Rady Ministrów, jak i komitetów Rady Ministrów¹⁷. W przygotowaniu spotkań KSE jest to istotne, aby koordynować kwestie wymagające decyzji Rady Ministrów, zawsze kiedy brakuje uzgodnień na forum KSE. Wydział ds. koordynacji prac KSE jest odpowiedzialny za całą pracę związaną z komunikowaniem informacji, w tym informowanie członków KSE o decyzjach Rady Ministrów, informowanie administracji publicznej o decyzjach podjętych na posiedzeniach KSE i przygotowanie informacji o ustaleniach KSE w trybie obiegowym. Praca techniczna Wydziału ds. koordynacji prac KSE także obejmuje właściwą dystrybucję dokumentów KSE, opracowanie protokołów ze spotkań KSE oraz prowadzenie wewnętrznych badań.

3.4 Referat ds. współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej

Bezpośrednią współpracę Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej gwarantuje odpowiedni referat w DKSE.

¹⁶ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, op. cit., § 42, s. 23.

¹⁷ Ibidem, s. 23.

Prace tego referatu obejmują wszystkie działania obejmujące współpracę Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej. Główne zadanie koncentruje się na sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej jest bieżące identyfikowanie projektów prawnych Unii Europejskiej oraz dokumentów pozalegisacyjnych, które wymagają przygotowania projektu stanowiska rządu. W tym zakresie referat zajmuje się także analizowaniem i weryfikowaniem formalnym oraz merytorycznym tekstów ostatecznych projektów stanowisk rządu, które zostaną rozpatrywane przez KSE. W celu koordynacji dokumentów uzgodnionych przez KSE i przekazanych do Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu i Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu referat zapewnia i monitoruje ścisłą współpracę z sekretariatami sejmowej i senackiej komisji, jak i sekretariatami Rady Ministrów. Dodatkowo, referat koordynuje wszystkie procedury dotyczące polskich zastrzeżeń parlamentarnych na poziomie Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz Rady Unii Europejskiej¹⁸.

4. Narzędzia koordynacji polityki europejskiej w RP

Polityka europejska w państwach członkowskich Unii Europejskiej zawsze obejmuje wymiar polityki zewnętrznej, jak i wewnętrznej (Jakubek, 2009, s. 97). W Polsce polityka europejska była uważana za obszar zewnętrznych działań (Jakubek, 2009, s. 97). Przekonanie to jest już pewnym archaizmem, gdyż dynamika integracji europejskiej wskazuje na konieczność traktowania polityki europejskiej jako elementu polityki wewnętrznej. Zaś dziedzinę polityki zagranicznej zaczynają stanowić sprawy związane z pozaunijną aktywnością państwa. Podstawową rolę w procesie koordynacji w sprawach Unii Europejskiej odgrywa rządowy aparat administracyjny, w tym przede wszystkim KSE jako centralny organ w systemie koordynacji polityki europejskiej.

Podstawą poszczególnych narzędzi koordynacji polityki europejskiej w RP jest ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej. W tym zakresie referat DKSE koordynuje procedury konsultacyjne i kontroluje obowiązki Rady Ministrów wobec Parlamentu i Senatu. Główne obowiązki Rady Ministrów związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej to przekazywanie dokumentów Unii Europejskiej, informowanie o udziale RP w pracach Unii Europejskiej, informowanie o działaniach innych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie polityki europejskiej, przedstawienie stanowiska rządu dotyczącego projektów ustawodawczych, współpraca w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej, jak i rozpatrywanie opinii Sejmu i Senatu w tym zakresie oraz zasięganie opinii Sejmu w związku z propozycją

¹⁸ Do pozostałych jednostek organizacyjnych DKSE należą: 1) Wydział ds. programowania i monitorowania prac Komitetu do Spraw Europejskich; 2) Referat ds. zarządzania obiegiem dokumentów Rad UE; 3) samodzielne stanowiska oraz 4) sekretariat. Te jednostki administracyjne zajmują się w większości obowiązkami technicznymi przy koordynacji polityki europejskiej rządu RP na poziomie wewnętrznym poprzez KSE, jak i w zakresie procesu decyzyjnego UE.

kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (Włodarska-Żwirko, 2011, s. 525–555). Współpraca między rządem a Sejmem i Senatem w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej odnosi się przede wszystkim do rozpatrywania stanowiska rządu. Ustawa w tej sprawie nakazuje dołączanie oceny przewidywanych skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych danego projektu ustawodawczego Unii Europejskiej oraz informacji o rodzaju procedury legislacyjnej dotyczącej przyjmowania projektu ustawodawczego Unii Europejskiej, jak i trybu głosowania w Radzie Unii Europejskiej¹⁹. Przekazanie dokumentów Unii Europejskiej do Sejmu i Senatu ze strony Rady Ministrów zapewnia możliwość udziału tych instytucji w procesie decyzyjnym UE oraz zapewnia realne w nim uczestnictwo (Osiński, 2003, s. 57–73). Z tego powodu informowanie i przekazanie dokumentów należy uznać za podstawowe narzędzie współpracy pomiędzy rządem, Sejmem i Senatem²⁰.

Ponadto, art. 3 ust. 1 ustawy określa, iż Rada Ministrów ma obowiązek poinformowania Sejmu i Senatu o udziale RP w pracach Unii Europejskiej nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy²¹. Taka informacja jest opracowana jako raport przez Referat ds. współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej w DKSE. Referat w DKSE wykorzystuje „wkłady merytoryczne” poszczególnych resortów i urzędów centralnych celem przygotowania ostatecznej wersji dokumentu dla Sejmu i Senatu.

Całość informacji o udziale Polski zostaje uzgodniona według procedury z ZPKSE i KSE zanim zostanie przekazana do Sejmu i Senatu. Kiedy ostateczny tekst raportu zostanie przyjęty przez KSE, wiceprzewodniczący KSE przekazuje dokument do KPRM. Po podpisaniu przez Prezesa Rady Ministrów dokument zostaje skierowany do Sejmu i Senatu.

Ostatni raport o udziale RP w pracach Unii Europejskiej, który odnosi się do okresu podczas prezydencji irlandzkiej w Radzie Unii Europejskiej (styczeń–czerwiec 2013 roku), został w połowie sierpnia 2013 roku opracowany przez DKSE. Było to dziewiętnaste sprawozdanie Rady Ministrów dla Sejmu i Senatu RP.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010, nr 213, poz. 1395), art. 7 ust. 3.

²⁰ Zgodnie z ustawą Rada Ministrów musi w ciągu 14 dni przekazać swoje stanowisko rządu dotyczące inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej. Wskazany termin obejmuje po pierwsze przygotowanie projektu stanowiska rządu przez wiodący resort, po drugie przekazanie projektu stanowiska do DKSE, który odpowiada za opracowanie ostatecznej wersji dokumentu i po trzecie KSE po 14 dniach musi zaakceptować stanowisko rządu, aby DKSE miał upoważnienie do przekazania informacji do Sejmu i Senatu. Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu i Komisja Spraw Unii Europejskiej Senatu rozpatrują następnie przekazane dokumenty i w ciągu 49 dni od dnia przekazania dokumentów z instytucji Unii Europejskiej mogą wyrazić opinię w odniesieniu do projektów aktów ustawodawczych oraz aktów przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 TFUE (tzw. klauzula elastyczności). Przy opracowaniu sejmowej i senackiej opinii w odniesieniu do przygotowania stanowiska rządu na wniosek Sejmu lub Senatu skierowany w trybie art. 8 ust. 1 ustawy kooperacyjnej komisje muszą w ciągu 21 dni od dnia przekazania stanowiska rządu wyrazić swoją opinię. Ibidem, art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2.

²¹ Ibidem, art. 3 ust. 1.

5. Zarys obecnych priorytetów w DKSE

Omawiając obszary tematyczne DKSE, rozpatrzone na obradach KSE, trzeba zauważyć, że odzwierciedlają one głównie priorytety rządu RP w polityce europejskiej oraz sprawy obecnie dyskutowane na forum Unii Europejskiej. Z tego powodu można zaobserwować znaczny wzrost wnoszonych spraw dotyczących przeciwdziałania kryzysowi, wspólnego rynku oraz pogłębienia wspólnych regulacji na rynku finansowym i gospodarczym. W nawiązaniu do politycznej debaty w Brukseli DKSE w ostatnich latach priorytetowo zajmował się regulacją europejskiego rynku, jak i nadzorem bankowym na poziomie europejskim. W konsekwencji to koordynacja pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej, DKSE a Ministerstwem Gospodarki, jak i Ministerstwem Finansów RP, odgrywała ostatnio główną rolę w systemie koordynacyjnym polityki europejskiej.

W pierwszej połowie 2013 roku DKSE monitorował i koordynował przede wszystkim sprawy dotyczące przyszłości Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Dyskusje na szczeblach Unii Europejskiej toczyły się głównie w sprawie finalizacji Paktu Stabilności i Wzrostu, tzw. dwupak, stanowiącego europejskie ramy nadzoru fiskalnego²². Dodatkowo w pierwszym półroczu 2013 roku kształt Unii Bankowej został uzgodniony w kwestii utworzenia jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego (SSM)²³. W nawiązaniu do SSM DKSE koordynował debatę dotyczącą dyrektywy w sprawie restrukturyzacji oraz naprawy i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywy w sprawie systemu gwarantowania depozytów²⁴. W tym zakresie Polska aktywnie udzielała się w prowadzonych dyskusjach i dążyła przede wszystkim do tego by projektowane mechanizmy i instrumenty obejmowały w miarę możliwości wszystkie państwa członkowskie, aby przeciwdziałać podziałowi Unii Europejskiej na państwa członkowskie w strefie euro i te poza nią. Ponadto, Polska wspierała takie porozumienia polityczne, które wykorzystują już funkcjonujące mechanizmy koordynacji polityk gospodarczych w ramach Semestru Europejskiego. Jednocześnie Polska postulowała za pogłębieniem wspólnego rynku i tłumaczyła na forum Unii Europejskiej, że metoda wspólnotowa jest niezbędnym mechanizmem, aby zapewniać dobrą współpracę i skuteczne osiąganie celów wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej²⁵.

Kolejny ważny temat w ostatnich pracach DKSE i jednocześnie jeden z najważniejszych polskich interesów, to koordynacja negocjacji o Wieloletnie Ramy Finansowe (WRF) 2014–2020. Polska popierała wprowadzenie klauzuli „elastyczności budżetowej”, która pozwoliłaby na przesuwanie niewykorzystanych w danym roku środków na kolejne lata²⁶.

²² Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2013 rok (przewodnictwo Irlandii w Radzie Unii Europejskiej), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 29–31.

²³ Ibidem, s. 29.

²⁴ Ibidem, s. 26.

²⁵ Ibidem, s. 4.

²⁶ Ibidem, s. 4.

Jedną z najbardziej konfliktowych spraw dyskutowanych na szczeblu UE, jak i na poziomie narodowym w KSE oraz w komisjach sejmowych i senackich w 2013 roku, były prace nad dyrektywą 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. W sprawie tej inicjatywy Polska aktywnie reprezentowała swoje stanowisko, sprowadzające się do zagwarantowania zapisów traktujących o tym, iż „swoboda świadczenia usług sprzyja konkurencyjności przedsiębiorstw i tworzeniu miejsc pracy”²⁷.

6. Refleksje i ocena systemu koordynacji polityki europejskiej w RP

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku wywoływało niezbędną potrzebę efektywnego systemu koordynacji polityki europejskiej na poziomie narodowym. Koordynacja polityki Unii Europejskiej wymaga przede wszystkim efektywnego, wydajnego i aktywnego udziału administracji rządowej w procesie decyzyjnym (Nowak-Far, 2009, s. 64). Administracja krajowa w tym zakresie wykonuje trzy główne zadania. Po pierwsze, odpowiada za stosowanie i implementację prawa Unii Europejskiej na poziomie krajowym. Po drugie, wykorzystuje swoje możliwości politycznego wpływu na kształt polityki Unii Europejskiej. Po trzecie, zapewnia cały zakres koordynacji polityki Unii Europejskiej²⁸.

KSE jest centralnym organem w kształceniu polityki europejskiej RP. Komitet działa przy pomocy departamentów MSZ, w tym zakres koordynacji należy do głównego zadania DKSE. Polski model koordynacyjny polityki europejskiej można ocenić jako w miarę scentralizowany, w którym MSZ zajmuje kluczową rolę (Nowak-Far, 2007, s. 162). Specyfiką polskiego systemu koordynacji jest znaczna intensywność wymiany informacji i opinii między rządem a Parlamentem. Jednak trzeba zauważyć, iż faktyczna siła wpływu Sejmu, jak i Senatu, na politykę Unii Europejskiej jest „stosunkowo niewielka z uwagi na to, że opinie jego wyspecjalizowanych komisji odnoszące się do stanowisk rządowych przedstawianych na forach decyzyjnych UE nie mają charakteru wiążącego” (Nowak-Far, 2007, s. 163). To znaczy, iż właściwa podstawa prawna, która miałyby zapewniać parlamentarną legitymację stanowiska rządowego, nadal jest dość słaba (Jakubek, 2009, s. 108). Mimo tego, iż opinia Sejmu powinna stanowić podstawę stanowiska rządu, Rada Ministrów nie jest prawnie do tego zobowiązana, aby

²⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2013 rok (przewodnictwo Irlandii w Radzie Unii Europejskiej), op. cit., s. 6.

²⁸ Ibidem, s. 81. Nie mniej ważne są: 1) udział organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej; 2) działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej oraz polityce Rady Ministrów w tej dziedzinie; 3) zgodność polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej oraz ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); 4) przygotowanie organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; 5) zatrudnienie obywateli polskich w instytucjach i agendach Unii Europejskiej.

uwzględnić opinię sejmową²⁹. W przypadku kiedy Rada Ministrów nie uwzględnia opinii Sejmu przy sformułowaniu stanowiska rządu, Rada Ministrów ma wyłącznie obowiązek do wyjaśnienia przyczyn rozbieżności³⁰. Poza tym brakuje możliwości odpowiedniej sankcji parlamentarnej dla przedstawicieli rządu, kiedy opinie i instrukcje sejmowej i senackiej komisji nie zostaną uwzględnione (Jakubek, 2009, s. 108). Natomiast w praktyce sprawdzilo się, że spory pomiędzy Radą Ministrów a Parlamentem w sprawie kształtu stanowiska są przypadkami zupełnie sporadycznymi.

Jako kolejny problem można zidentyfikować niewystarczającą współpracę między Komisją ds. Unii Europejskiej Sejmu i Komisją Spraw Unii Europejskiej Senatu (Jakubek, 2009, s. 108). W konsekwencji prowadzi to do możliwości uzgadniania przeciwnych opinii. Trzeba jednak uznać, iż obie izby są różnie aktywne w sprawach polityki europejskiej, przede wszystkim przy rozpatrywaniu stanowiska rządu. Na przykład przy współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego, które wykonuje prawo Unii Europejskiej oraz w zakresie opinii w sprawie propozycji kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej ustawa kooperacyjna odnosi się wyłącznie do opinii Sejmu³¹. Niestety wiele do życzenia pozostawia współpraca poszczególnych komisji w obrębie jednej izby parlamentu. Dla przykładu; projekt ustawy implementujący np. jakąś materię z zakresu polityki rolnej musi być przedmiotem obrad przynajmniej komisji ds. UE i Komisji Rolnictwa. Żadna jednak z komisji nie wiąże efektów swojej pracy z ustaleniami poprzedników.

Jako dalsze wyzwania funkcjonowania polskiego modelu koordynacji polityki europejskiej można zaliczyć ilość informacji, trudność efektywnej koordynacji pomiędzy resortami, urzędami centralnymi oraz rządem RP jak i wielość komitetów i grup roboczych (Nowak-Far, 2003, s. 73). Takie czynniki wynikają z tego, że polityka Unii Europejskiej jest polityką wielopoziomową, która obejmuje poziom unijny, narodowy jak i międzyparlamentarny państw członkowskich i z tego powodu wiele elementów wpływa na kształtowanie polityki Unii Europejskiej.

W praktyce codziennej można zaobserwować brak konsultacji międzyresortowych jako jedną z największych wad systemu koordynacji. Ponadto, często niespójny mechanizm uzgadniania stanowisk między komórkami administracji centralnej utrudnia szybkie i efektywne działanie (Jakubek, 2009, s. 108). W tym zakresie można zauważyć, że ministerstwa często nie są w stanie dotrzymać terminowości wnoszenia projektów stanowiska rządu. Cały proces przekazania stanowiska rządu do Sejmu i Senatu jest rozległy i obejmuje różne obowiązki różnych instytucji. Z tego powodu krótki termin (14 dni) przygotowania projektu stanowiska rządu jest główną przyczyną opóźnień w Radzie Ministrów. Wskazany w ustawie termin nie pozwala na wystarczające przygotowanie merytoryczne, co obejmuje obszerną analizę skutków inicjatywy oraz konsultacje z instytucjami współpracującymi, jak i partnerami społecznymi. Poza tym

²⁹ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010, nr 213, poz. 1395), art. 8 ust. 3, art. 13.

³⁰ Ibidem, art. 8 ust. 3, art. 13 ust. 2.

³¹ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010, nr 213, poz. 1395), art. 13, art. 18 ust. 1, 2, 3, art. 19.

trzeba na to wskazać, że szczegółowe przygotowanie merytoryczne stanowisk rządu przekłada się bezpośrednio na solidne stanowisko negocjacyjne RP na forum Unii Europejskiej. Kiedy brakuje merytorycznie rozpracowanego stanowiska, Polska nie będzie w stanie silnie postulować o swoje interesy na szczeblu unijnym.

Z obserwacji działań koordynacyjnych na poziomie resortów można wywnioskować, że istnieje potrzeba nowelizacji ustawy kooperacyjnej, w tym w pierwszej kolejności potrzeba przedłużenia terminu na przygotowanie stanowiska rządu oraz na konsultacje międzyresortowe. Dłuższy termin poprawiłby jakość merytoryczną oraz zapewniłby większy wpływ partnerów społecznych na kształt stanowiska rządu.

Dodatkowo warto zastanowić się, czy prace nad projektem stanowiska rządu powinny się rozpocząć już na dokumencie Komisji Europejskiej opublikowanym w języku angielskim, który pojawia się kilka dni wcześniej od polskiej wersji. Poprzez wcześniejszy monitoring dokumentów Komisji Europejskiej ministerstwa mogłyby rozpocząć wstępną pracę nad stanowiskiem rządu, jeszcze zanim DKSE w MSZ poinformuje resorty o ich obowiązku. Jednak trzeba uznać, że praca w języku angielskim jeszcze często stanowi duże wyzwanie (Osiński, 2003, s. 67). Ponadto trzeba zauważyć, że opóźnienia w przygotowaniu projektu stanowiska rządu także wynikają ze sporów kompetencyjnych pomiędzy ministerstwami.

Podsumowując można stwierdzić, iż polski system koordynacji polityki europejskiej sprawnie wykonuje swoje działania, jednak w przyszłości należy jeszcze wzmocnić współpracę między posłami polskiego Parlamentu, posłami Parlamentu Europejskiego, rządem RP oraz urzędnikami polskiej administracji. Jeśli chodzi o współpracę między rządem a Sejmem i Senatem można podkreślić, że rząd i obie izby powinni wzajemnie siebie uzupełniać i wspierać w polityce europejskiej, także w efekcie prowadzona wspólna polityka powinna być oparta na kooperacji, konsensusie i zaufaniu (Osiński, 2003, s. 71).

„Integracja europejska na podstawie traktatów nie może postępować w drodze ograniczania krajom członkowskim pola do politycznego działania” – zostało napisane w wyroku Bundesverfassungsgericht z 2009 roku (Osiński, 2003, s. 67). Stąd polski rząd i inni aktorzy systemu koordynacji powinni jeszcze skuteczniej reprezentować interesy kraju i dbać o aktywny udział w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej. Aby te cele realizować należy zadbać o wysokie wykształcenie urzędników i profesjonalną administrację rządową, która odgrywa kluczową rolę w koordynacji polityki Unii Europejskiej.

Niezależnie od efektywności państwowej administracji można jednak podkreślić, że koordynacja polityki europejskiej zawsze będzie uzależniona od wskazanych terminów i agendy Unii Europejskiej. Na przykładzie przygotowania instrukcji na posiedzenia COREPER przez DKSE widać, że to może stanowić problem, ponieważ eksperci DKSE mają regularnie tylko trzy dni na przygotowanie odpowiedniej instrukcji, która musi zostać zaakceptowana przez KSE. W przypadku opóźnień ze strony grup Mertens lub Antici, DKSE może nie być w stanie przygotować jakościowej instrukcji na czas z niezbędnym uzgodnieniem przez KSE. Z tego powodu i z niezbędnej potrzeby szybkiego działania oraz przepływu informacji kontakt pomiędzy grupami roboczymi w Brukseli a odpowiednimi departamentami w MSZ musi być jak najbardziej odformalizowany (Tomaszewski, 2009, s. 250). Tylko wtedy rząd RP i delegacja

rządowa do Rady będą w stanie przygotować odpowiednie stanowiska, strategie i taktyki negocjacyjne.

Nowej dynamiki nasycającej zmianami system koordynacji należy szukać w nowej roli parlamentów lokalnych. Powinna ona doprowadzić do podniesienia skuteczności tej części systemu koordynacji polityki europejskiej, która odpowiada za szybkie konsultacje i współpracę na linii rząd–parlament, ale również na linii parlament–instytucje unijne oraz współpracy międzyparlamentarnej ws. europejskich (Tomaszyk, 2012b; Fiszer, Tomaszuk, 2013). W tym układzie można czynić badania nad nowymi obszarami wzmacniania legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Fiszer J. M., Tomaszuk M. J. (red.) (2013), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa.
- Jakubek J. (2009), *Czy istnieje polski model koordynacji polityk unijnych?*, w: *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, (red.) R. Mieñkowska-Norkiene, oficyna wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Kurek M. (2011), *Koordynacja polskiej polityki europejskiej*, w: *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, (red.) A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Luhmann N. (2007), *Systemy społeczne*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków.
- Middelard L. (2012), *Przejęcie do Europy. Historia pewnego początku*, Aletheia.
- Nowak-Far A. (2003), *Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej a administracja rządowa samorządowa*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Pola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, (red.) J. Barcz, A. Gajda, J. Zdeb, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Nowak-Far A. (2007), *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, w: *Usprawnienia kształtowania się polskiego stanowiska w UE – skuteczniejsza polityka europejska*, Raport Instytutu Kościuszki, październik 2007, źródło własne.
- Osiński J. (2003), *Rola Sejmu i Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach rozstrzyganych w instytucjach Unii Europejskiej*, w: J. Barcz, *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Pijelko K. (1976), *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa.
- Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa.
- Tomaszewski K. (2009), *Reforma systemu koordynacji polityk unijnych w Polsce*, w: *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, (red.) R. Mieñkowska-Norkiene, oficyna wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Tomaszyk M. J. (2012), *Wzmocniona legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej – rozważania w kontekście inicjatywy obywatelskiej, nowych zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego i udziału parlamentów krajowych w procesie integracji europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 3(38), Warszawa.
- Tomaszyk M. J. (2013), *Koordynacja polityki europejskiej w Polsce w dobie kryzysu ekonomicznego UE*, w: *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, (red.) J. M. Fiszer, M. J. Tomaszuk, ISP PAN, Warszawa.

- Tomaszyk M. (2012b), *Polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w II poł. 2011 roku – próba podsumowania*, w: J. M. Fiszer, *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa.
- Wiatr K. (2011), *Komitet Stałych Przedstawicieli*, w: *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, (red.) A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Włodarska-Żwirko M. (2011), *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, w: *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, (red.) A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, pobrano z: http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/ministerstwo_organizacja/komorki/departament_komitetu_do_spraw_europejskich_.
- Orzeczenie z 2009 ws. zgodności TL z Konstytucją Federalną – BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30.06.2009.
- Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 roku, Warszawa 2012, s. 35.
- Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, Monitor Polski nr 9 (poz. 79).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. 2009, nr 161, poz. 1277), art. 2 ust. 2.
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Ustawa o działach administracji rządowej z 1997 roku.
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010, nr 213, poz. 1395).

Streszczenie

Dotychczasowe badania nad zarządzaniem członkostwem państwa w Unii Europejskiej, zarządzaniem projektem europejskim, bazują na przekonaniu o interdyscyplinarności zagadnienia koordynacji polityki europejskiej. Swoim dorobkiem służą na tym gruncie nauka o zarządzaniu, nauka o administracji, politologia, nauka prawa i europeistyka. Stąd studia nad zarządzaniem obecnością państwa w Unii Europejskiej w dużej mierze opierają się na zagadnieniach związanych z krajową koordynacją polityki europejskiej rozumianą nie tylko jako zespół działań przyczynowo-skutkowych powstałych w toku prowadzonych negocjacji politycznych, lecz również jako wyodrębniający się podsystem decydowania politycznego.

Polski system koordynacji polityki europejskiej sprawnie wykonuje swoje zadania, jednak w przyszłości należy wzmocnić współpracę między posłami polskiego Parlamentu, posłami Parlamentu Europejskiego, rządem RP oraz urzędnikami polskiej administracji. Jeśli chodzi o współpracę między rządem a Sejmem i Senatem można podkreślić, że rząd i obie izby parlamentu powinny wzajemnie się uzupełniać i wspierać w polityce europejskiej. Prowadzona w efekcie polityka powinna być oparta na kooperacji, konsensusie i zaufaniu.

Summary

The Committee for European Affairs in European policy coordination in Poland

Studies into the management of a state's membership of the European Union and the management of the European project are based on a belief in the disciplinary nature of the issue of coordination of European policy. The findings of management studies, administration studies, political studies, law and European studies serve this purpose. Therefore, studies into the presence of the state in the European Union are to a large extent based on the issues related to the national coordination of European policy understood not only as a set of cause-and-effect relations developed in the course of political negotiation, but also as an emerging subsystem of political decision-making.

The system of European policy coordination in Poland performs its tasks efficiently, nevertheless the cooperation between the MPs, MEPs, Polish government and Polish administration officials needs to be strengthened in the future. As concerns the cooperation between the Sejm and Senate (the lower and upper chambers of the Polish parliament) it should be emphasized that the government and both chambers are supposed to complement and support one another in matters of European policy. The policy conducted by the state should be founded on cooperation, consensus and trust.