

Robert Krzysztof Tabaszewski

Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 18/1, 51-66

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XVIII, 1

SECTIO K

2011

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ROBERT KRZYSZTOF TABASZEWSKI

Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce

National coordination structures of EU Policy in Poland

ABSTRAKT

Tekst zawiera syntetyczną analizę struktur koordynacji polityki europejskiej w Polsce, z naciskiem na elementy wykonawcze systemu. Celem artykułu jest wykazanie, iż polski model jest hybrydą, łączącą sprzeczne tendencje: z jednej strony widoczna jest kumulacja władczych prerogatyw europejskich skumulowanych w rękach Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), sukcesora dawnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE); z drugiej występuje „rozproszenie procesu merytorycznego”, pozostające w gestii właściwych komórek koordynacyjnych w poszczególnych ministerstwach.

Analizę rozpoczyna charakterystyka dwóch ciał rządowych: Komitetu do Spraw Europejskich, podejmującego decyzje o charakterze politycznym oraz MSZ, odpowiedzialnego za koordynację *stricte* merytoryczną. Pozostałym kreatorom polityki europejskiej w Polsce poświęcono miejsce stosownie do ich roli rzeczywiście odgrywanej w funkcjonującym systemie. Są to: Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej, Rada Ministrów (RM), Prezes Rady Ministrów wraz z Kancelarią, Prezydent RP wraz z Kancelarią, urzędy centralne, a także organizacje społeczne i struktury lobbingowe.

Słowa kluczowe: polityka europejska, Polska, Komitet do Spraw Europejskich, Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Niniejszy artykuł jest próbą syntetycznego przedstawienia struktur koordynacji polityki europejskiej w Polsce, z naciskiem na elementy wykonawcze systemu. Celem autora jest wykazanie, iż polski model jest niezrozumiałą dla przeciętnego obserwatora hybrydą, która łączy w sobie sprzeczne tendencje: z jednej strony widoczna jest kumulacja władczych prerogatyw europejskich skumulowanych w rękach Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), sukcesora dawnego Urzędu Komitetu

Integracji Europejskiej (UKIE), natomiast z drugiej występuje „rozproszenie procesu merytorycznego”¹, pozostające w gestii właściwych komórek koordynacyjnych w poszczególnych ministerstwach². W przygotowaniu struktury niniejszej pracy oparto się na zreformowanej metodzie dogmatyczno-prawnej, przy słusznym założeniu, że pierwszeństwo przy opisywaniu badanych zjawisk posiadają organy wykonujące zadania na podstawie *lex specialis et posterior*. Z tego względu analizę rozpoczęto od scharakteryzowania dwóch ciał rządowych: Komitetu do Spraw Europejskich, podejmującego decyzje o charakterze politycznym oraz MSZ, odpowiedzialnego za koordynację *stricto* merytoryczną. Pozostałym kreatorom polityki europejskiej w Polsce poświęcono miejsce stosownie do ich roli rzeczywiście odgrywanej w funkcjonującym systemie. Są to: Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej, Rada Ministrów (RM), Prezes Rady Ministrów wraz z Kancelarią, Prezydent RP wraz z Kancelarią, urzędy centralne, a także organizacje społeczne i struktury lobbingowe³.

MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH.
POZYCJA MINISTRA SPRAW ZAGRANICZNYCH

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w literaturze często określane jako „Centrala”, stanowi aparat wykonawczy Ministra Spraw Zagranicznych i działa pod jego bezpośrednim kierownictwem i nadzorem, na podstawie wydawanych przez niego rozporządzeń, zarządzeń, wytycznych, decyzji i poleceń. Punktem wyjścia dla wykrystalizowania się obecnej struktury Ministerstwa była ustawa o Urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 1974 r. stanowiąca o pozycji i kompetencjach Ministra jako naczelnego organu administracji publicznej w dziedzinie polityki zagranicznej państwa. Jednak o przemianach w strukturze Ministerstwa związanych z narastającymi procesami integracji europejskiej możemy mówić od 1989 r., kiedy to tekę szefa resortu objął Krzysztof Skubiszewski⁴, a właściwy proces rozpoczęcia reform strukturalnych nastąpił wraz z otwarciem rozmów dotyczących umowy o wolnym handlu i współpracy gospodarczej z EWG. W trakcie tych negocjacji wielokrotnie

¹ J. K. Jakubek, *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6, s. 123.

² Wedle starej zasady „*divide et impera*”.

³ Zręby normatywne polskiego systemu koordynacji stanowią: Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej ((Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515 ze zm.) dalej jako ustawa kooperacyjna); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich ((Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277).

⁴ R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Wprowadzenie. Podstawy polityki zagranicznej RP* [:] *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), Warszawa 2002, s. 28; R. Kuźniar, *Nowa polska polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 1, s. 12; S. Parzymies, *Integracja europejska w polityce zagranicznej III RP*, [w:] *Polityka zagraniczna RP...*, s. 68.

zapewniano, że celem Polski jest integracja, a następnie członkostwo w organizacji⁵. Ich wyrazem było poddanie struktury ministerstw i urzędów centralnych gruntownej zmianie, zapoczątkowanej w 1994 r. wraz z powoływaniem odrębnych komórek właściwych dla współpracy międzynarodowej i integracji europejskiej⁶.

Zmiany w obrębie struktury MSZ były związane z debatą nad modelem koordynacji działań zmierzających do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w obrębie trójkąta instytucjonalnego: UKIE – MSZ – Pełnomocnik ds. Negocjacji. Zasadniczym organem, któremu w tym okresie przydano funkcję koordynacyjną polityki europejskiej, był Komitet Integracji Europejskiej (KIE)⁷. Wypracowaniu względnie trwałej struktury wewnętrznej MSZ towarzyszyły przemiany zarówno jakościowe, jak i ilościowe. W trakcie minionych dwóch dekad, począwszy od 1989 r., zwiększeniu uległa liczba Departamentów, jak i zatrudnionych pracowników, z kolei powstały Departament właściwy do spraw integracji europejskiej (Departament Unii Europejskiej) podlegał żywiołowym procesom dalszego rozwoju, zajmując newralgiczną pozycję w strukturze Ministerstwa. Dalszy rozwój Departamentu Unii Europejskiej należy wiązać z datą 1 maja 2004 r., kiedy rozszerzone zostały jego kompetencje, a także 2008 r., kiedy to został powołany Urząd Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw przygotowań do objęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r.

Ponieważ od 1 stycznia 2010 r. dotychczasowy Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) stanowi integralną część MSZ, minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski, przejął odpowiedzialność za ustawowy dział administracji rządowej: „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Jednocześnie Mikołaj Dowgiewilcz, przestał sprawować *de facto* funkcję dotychczasowego szefa UKIE (do końca 2009 r. *de iure* pełnił ją prezes Rady Ministrów, Donald Tusk), i objął tekę sekretarza stanu MSZ, zachowując jednak swój nieformalny tytuł „ministra ds. europejskich”⁸. Modernizacja struktur, jak i dotychczasowego trybu podejmowania decyzji dotyczących członkostwa Polski w UE, jest efektem wejścia w życie ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich. Tym samym próbowano zakończyć debatę nad

⁵ Por. A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 1996, s. 154-160.

⁶ F. Jasiński, J. Skoczek, *op. cit.*, s. 222; A. Dumala, *Unia Europejska w polityce zagranicznej Polski po 1989 r.*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, M. Pietraś (red.), Lublin 2006, s. 639 i n.

⁷ R. K. Tabaszewski, *Zmiany w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kontekście integracji europejskiej*, [w:] *Współczesne przemiany państwa i prawa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, M. Grochowski, J. Kostrubiec, J. Streit (red.), Lublin 2009, s. 522-531; R. K. Tabaszewski, *Superministerstwo zagraniczne? MSZ i UKIE pod jednym dachem*, „Kurier Dyplomatyczny” 2010, nr 1, s. 6-7.

⁸ UKIE funkcjonował w okresie od 3 października 1996 r. do 31 grudnia 2009 r. na podstawie przepisów Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 494). Urząd przejął kompetencje Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, ustanowionego na podstawie Uchwały nr 11/91 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1991 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Wydaje się jednak, że w tym wypadku *melius est non habere titulum quam ius incertum*.

modelem polskiego ośrodka koordynacyjnego, która trwała praktycznie od powołania UKIE, czyli od 1996 r.

Reorganizacja procesu decyzyjnego od wielu lat budziła pewne kontrowersje. Fuzję początkowo zakładano jeszcze na dzień 1 stycznia 2009 r., jednocześnie trwały konsultacje na szczeblu sekretarzy stanu ministerstw: spraw zagranicznych oraz „spraw europejskich”, jak od czasu akcesji Polski do UE popularnie określano UKIE. Niemniej jednak, pracownicy zarówno jednej, jak i drugiej instytucji nie byli przychylni proponowanym rozwiązaniom. Ze strony UKIE pojawił się zarzut destabilizacji dotychczasowych warunków i trybu pracy, a także konieczność dostosowania się do nowych realiów pracy dyplomatycznej. Likwidacji został poddany jeden z najlepiej działających urzędów administracji centralnej, zatrudniający wysoko wykwalifikowaną kadrę, nierzadko specjalistów i ekspertów w wielu dyscyplinach. W prasie pojawiły się także komentarze, że urzędnicy z UKIE znajdą zatrudnienie poza ministerstwem⁹. Ze strony MSZ również pojawiały się krytyczne uwagi. Najczęściej podkreślano, że specyfika pracy w dyplomacji wymaga innych umiejętności, których nie posiadają pracownicy dotychczasowego UKIE¹⁰. Radosław Sikorski zapowiadał jednocześnie proces racjonalizacji etatów. Ostatecznie, urzędnikom byłego UKIE, którzy chcieli przejść do służby zagranicznej pozostawiono trzy lata na przekwalifikowanie się, jednocześnie, jak podkreślają eksperci, niewielu z urzędników skorzysta z takiej możliwości, choć zapowiadany proces racjonalizacji pracy w MSZ nie został jeszcze zakończony¹¹.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, zakres kompetencji i uprawnień ministra spraw zagranicznych obejmuje sferę spraw dotyczących stosunków Rzeczypospolitej z państwami obcymi, a także z organizacjami międzynarodowymi, reprezentowanie i ochronę interesów państwa i jego obywateli, w tym także polskich osób prawnych, współpracę z Polakami poza granicami państwa, wspieranie polskich instytucji kulturalnych i oświatowych, a także promocję państwa i języka polskiego, zarówno w obrębie sfery gospodarczej, naukowej, kulturalnej, jak i sportowej, w tym także, w ograniczonym stopniu, w zakresie obronności państwa¹². Istota uprawnień zawartych w sferze kompetencyjnej ministra zawiera się w koordynowaniu działalności poszczególnych organów i instytucji państwowych na płaszczyźnie stosunków z zagranicą. Począwszy od 2010 r., tak przydana funkcja koordynacyjna ministra nie jest

⁹ A. Koziński, *Polska może stracić czołowych znawców polityki europejskiej*, „Polska. The Times” z dnia 2 lutego 2010, s. 4.

¹⁰ Zob. R. K. Tabaszewski, *Istota odpowiedzialności za zdradę dyplomatyczną*, „Kurier Dyplomatyczny” 2010, nr 4.

¹¹ W grudniu 2009 r. MSZ zatrudniało 1076 pracowników, natomiast UKIE 337. Od 1 stycznia 2010 r., po dokonaniu fuzji obu instytucji, w MSZ pracowało 1409 pracowników służby cywilnej, w tym także 95 obejmowało stanowiska kierownicze. Wskutek „racjonalizacji” etatów, MSZ do końca 2011 r. planuje zmniejszyć zatrudnienie o 100 etatów, a do połowy 2012 r. o kolejne 200, zob. „Rzeczpospolita” z dnia 27 kwietnia 2011.

¹² Por. art. 32 § 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

już ograniczona przedmiotowo¹³. Szef polskiej dyplomacji uczestniczy w ustalaniu polityki państwa, ponosząc jednocześnie odpowiedzialność zarówno za treść, jak i za realizację działań RM, w trybie i na zasadach określonych przez przepisy prawa¹⁴. Do obszernego zakresu działań ministra należy także sprawowanie kierownictwa nad działem administracji rządowej – sprawy zagraniczne. Jak już wcześniej zostało to podkreślone, obsługę szefa polskiej dyplomacji zapewnia MSZ, zasilane z budżetu państwa, natomiast minister dysponuje przyznaną mu częścią 45 budżetu państwa¹⁵. Obecnie bardziej szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Ministerstwa określany jest poprzez zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu MSZ, a także kompetencji poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych, ustalanych decyzją Ministra¹⁶.

Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich z 2009 r. przydaje szefowi polskiej dyplomacji znaczące uprawnienia koordynacyjne, z tego właśnie powodu w literaturze przedmiotu wprost określa się MSZ mianem „superministerstwa”¹⁷. Celem wprowadzonych zmian jest usprawnienie polskiego mechanizmu decyzyjnego w sprawach europejskich. Zwiększone zostały uprawnienia szefa polskiej dyplomacji, jako sukcesora UKIE, który pełnił do tej pory niewdzięczną rolę *advocatus diaboli*. Fuzję MSZ i UKIE określa się mianem swoistej rewolucji w centralnej administracji rządowej. Choć zamiany dotyczące modelu stały się konieczne po 2004 r., to jednak do samego sposobu przeprowadzenia reformy można mieć pewne wątpliwości, bowiem procedury tworzenia i realizowania polskiej polityki europejskiej od 1996 r., czyli od momentu powstania UKIE, nie były aż tak skomplikowane jak obecnie.

W świetle aktualnego stanu prawnego, minister odpowiada za działalność polskich organów administracji rządowej przez współuczestniczenie w istotnych dla interesów Rzeczypospolitej relacjach międzynarodowych. W ustawie znajduje się także przepis, który pozwala ministrowi na bezpośrednią ingerencję w sferę uprawnień innych ministerstw, jak np. opiniowanie zgodności rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej poszczególnych ministerstw. Ze strony Kancelarii Prezydenta pojawił się natomiast zarzut nieuwzględniania konstytucyjnego nakazu współdziałania rządu i prezydenta¹⁸. Kolejną sporną kwestią jest także zwiększenie uprawnień szefa polskiej dyplomacji kosztem pozostałych ministerstw i pozostałych urzędów.

¹³ Zasadniczym organem, któremu do końca 2009 r. prawo przydało funkcję koordynowania polityki europejskiej w Polsce, był Komitet Integracji Europejskiej, por. K. Szczepanik, *Dyplomacja Polski 1918-2000. Struktury organizacyjne*, Warszawa 2000.

¹⁴ Por. art. 7 § 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).

¹⁵ Por. § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1605).

¹⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277; J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008, s. 60.

¹⁷ J. Pawlicki, *MSZ i UKIE razem*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 2 października 2009, s. 7; W. Lorenz, *Sikorski nad innymi ministrami?*, „Rzeczpospolita” z dnia 5 września 2009, s. 4.

¹⁸ W. Lorenz, *Superminister Sikorski*, „Życie Warszawy” z dnia 5 września 2009, s. 5.

STAŁE PRZEDSTAWICIELSTWO RP PRZY UNII EUROPEJSKIEJ W BRUKSELI

Bardzo ważną rolę w systemie przygotowań, a następnie koordynacji polskiej polityki europejskiej, pełni Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli. Ramy prawne, w oparciu o które funkcjonuje Przedstawicielstwo, wyznacza decyzja Ministra Spraw Zagranicznych nr 121 z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie nadania statutu Stałemu Przedstawicielstwu Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli¹⁹. Natomiast szczegółowy zakres zadań stałego przedstawicielstwa określony został przez przepisy wewnętrznego regulaminu organizacyjnego.

Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli, jako placówka dyplomatyczna reprezentująca interesy Polski w UE, jest wprawdzie organizacyjnie i służbowo podporządkowane MSZ, jednakże ze względu na swoją specyfikę, zachowuje pewne odrębności kompetencyjne. Przedstawicielstwo nie jest bowiem klasyczną placówką dyplomatyczną, ale stanowi *differentia specifica* dyplomacji klasycznej, jako agenda administracji rządowej za granicą, określana także mianem „polskiej administracji rządowej w miniaturze”²⁰. Przedstawicielstwo w Brukseli istnieje od lipca 1989 r. Zostało wówczas powołane do reprezentowania polskich interesów przy Wspólnotach Europejskich, z reprezentującym je ambasadorem Janem Kułakowskim na czele. Obecnie funkcję Stałego Przedstawiciela w Brukseli sprawuje Jan Tombiński, który pełni jednocześnie rolę ambasadora nadzwyczajnego i pełnomocnego.

Po akcesji Polski do UE w 2004 r. Przedstawicielstwo stanowiło swoisty „brukselski pomost” pomiędzy instytucjami w Polsce a organami UE²¹. Obecnie, Przedstawicielstwo pełni rolę kanału przepływu informacji uzyskiwanych przez administrację rządową od instytucji europejskich, jak i przekazywanych tym instytucjom. Natomiast wtórnym zadaniem Przedstawicielstwa jest pełnienie funkcji reprezentacyjnej, zwłaszcza podczas posiedzeń Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER)²². Zadaniem Przedstawicielstwa jest także organizowanie regularnych spotkań informacyjnych dla polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz polskich urzędników z instytucji działających w Brukseli. Wewnątrz samego Przedstawicielstwa prowadzona jest duża liczba spotkań koordynacyjnych.

Obecnie, w Stałym Przedstawicielstwie jest zatrudnionych ponad 120 osób, w tym 70 dyplomatów, znajdujących zatrudnienie w 14 wydziałach. W związku z reformą

¹⁹ Dz.U. MSZ z 2006 r. Nr 3, poz. 168.

²⁰ Następcami Jana Kułakowskiego byli kolejno: Jan Truszczyński, Iwo Byczewski, Marek Grela i Piotr Wojteczak.

²¹ A. Michoński, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 29; Z. Czubiński, *Koordinacja polityki europejskiej Polski wobec Unii Europejskiej w Brukseli. Rola i miejsce Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE*, „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 60.

²² P. Rusak, *Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, A. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka (red.), Warszawa 2005, s. 117-118.

całego modelu systemu koordynacji polityki europejskiej, do Przedstawicielstwa przeszło także grono ekspertów i specjalistów z dawnego UKIE. Zatrudnienie w Przedstawicielstwie znajdują jednak nie tylko urzędnicy z MSZ, ale także z innych resortów, co ma na celu przyspieszenie wymiany informacji z pozostałymi uczestnikami systemu²³. Jest to także pomocne w odciążeniu Szefa Przedstawicielstwa i jego zastępców od zadań *stricto* specjalistycznych. W długofalowym okresie, po 2004 r. zdecydowanie zwiększyła się liczba pracowników spoza resortu spraw zagranicznych, przygotowanych merytorycznie²⁴. Przed objęciem przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oddany został do użytku nowy budynek w Brukseli zlokalizowany przy *Rue Stevin 139* w dzielnicy europejskiej²⁵. Za wzmocnieniem kadrowym Przedstawicielstwa idzie zatem także pewne wsparcie materialne, spodziewany jest bowiem wzrost znaczenia funkcji reprezentacyjnej Przedstawicielstwa, która miała nabrać nowego wymiaru w trakcie sprawowania przewodnictwa przez Polskę.

RADA MINISTRÓW. POZYCJA PREZESA RADY MINISTRÓW

Rada Ministrów stanowi główne ogniwo władzy wykonawczej, który, jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną, jest centralnym ośrodkiem podejmującym decyzje o charakterze strategicznym dla całego systemu koordynacji polityki europejskiej²⁶. Począwszy od otwarcia negocjacji, i w okresie przygotowań Polski do akcesji w UE, to właśnie RM podejmowała decyzje o złożeniu wniosku o członkostwo, wypracowaniu poszczególnych mandatów negocjacyjnych dla Przedstawicieli Polski na posiedzenia Rady Europejskiej, czy o zamknięciu poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych²⁷. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nastąpiło ograniczenie kompetencji rządu w zakresie spraw, które zostały przekazane organom wspólnotowym. Obecnie, na poziomie RM wypracowywane są ramy polskich stanowisk w sprawach dotyczących perspektyw finansowych bądź dostosowań fiskalnych w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej. Jak słusznie zauważa P. Sadowski, rząd posiada wyłączność na uczestniczenie w pracach Rady Unii Europejskiej²⁸. Jednocześnie jest on zobligowany do koordynowania polityki europejskiej z ogólną polityką

²³ T. Gibas, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna...*, s. 160.

²⁴ Z. Czubiński, *op. cit.*, s. 59.

²⁵ „W dniu 23 maja br. z udziałem premiera Donalda Tuska dokonano otwarcia nowej siedziby Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli. W uroczystości udział wzięli również minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek, przewodniczący Rady Unii Europejskiej Herman van Rompuy oraz przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso.” Dane za stroną internetową: <http://www.msz.gov.pl> (stan na dzień 22 czerwca 2011 r.).

²⁶ Por. art. 146 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁷ T. Gibas, *op. cit.*, s. 157.

²⁸ P. Sadowski, *Konstytucyjne aspekty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii europejskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 2006, s. 460-461.

Europejską. Szczegółowe zasady współpracy członków RM, a także innych organów administracji rządowej w zakresie koordynacji polityki Europejskiej są określone w ustawie o Komitecie do Spraw Europejskich²⁹.

W tak ukształtowanym systemie wciąż niedookreślona pozostaje pozycja premiera. Od 2010 r., zgodnie z ustawą o Komitecie do Spraw Europejskich, Prezes Rady Ministrów przewodniczy posiedzeniom Komitetu, o ile bierze w nich udział. Z dotychczasowej, choć krótkiej praktyki, wynika, że premier nie będzie korzystał z tego przywileju. Stojąc na czele Komitetu, minister spraw zagranicznych wyřęcza premiera, do niedawna jeszcze pełniącego rolę przewodniczącego Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (KERM), w wykonywaniu uprawnień w sprawach europejskich. W praktyce szef MSZ wykonuje także inne kompetencje premiera, jest bowiem władny narzucać projekty prowadzenia polityki europejskiej poszczególnym resortom. Jak podkreśla A. Godlewski, w wyniku ostatniej reformy, likwidującej UKIE, premier Donald Tusk wyraził zgodę, aby z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „wyciekły europejskie kompetencje”. Szef rządu miał bowiem do bezpośredniej dyspozycji 9 ministrów i departamentów Kancelarii, ale ponieważ żaden z nich nie ma doświadczenia w dziedzinie koordynacji, premier będzie zmuszony do „wypożyczenia” ekspertów z MSZ³⁰. W ten sposób wzmocnieniu uległa rola szefa polskiej dyplomacji, który posiada konkretne uprawnienia koordynacyjne, kosztem europejskich prerogatyw premiera³¹.

KOMITET DO SPRAW EUROPEJSKICH

Komitet do spraw Europejskich (KSE) można nazwać „kolejnym wcieleniem” funkcjonującego w latach 2004-2009 Komitetu Europejskiego Rady Ministrów. KSE jest właściwy do podejmowania decyzji z zakresu polityki europejskiej innych, niż strategiczne – te zaś bowiem są podejmowane na posiedzeniach RM. Komitet ponadto rozpatruje i rozstrzyga kwestie związane z przygotowaniem i obsługą polskiej prezydencji, w tym także w zakresie uzgadniania projektów ujętych w programach

²⁹ Por. art. 1 ustawy, K. Żaczekiewicz, *Sprawy europejskie koordynuje rząd*, „Gazeta Prawna” z 23 kwietnia 2009, s. 12.

³⁰ A. Godlewski, *Premier stracił narzędzia do polityki w UE*, „Polska. The Times” z dnia 2 lutego 2010, s. 2.

³¹ Wobec tak przyznanym uprawnień sceptyczni są: J. Barcz, A. Szmyt, czy P. Czarny, którzy już na etapie przygotowania zmian zwracali uwagę na możliwość zazębienia się kompetencji szefa MSZ i premiera. Z kolei C. Mik w sejmowej ekspertyzie opowiedział się za opracowaniem projektu opartego na koncepcji koordynacji zewnętrznej. Innego zdania jest natomiast S. Gebethner, który twierdzi, że konieczne jest zapełnienie istniejącej luki w przepisach kompetencyjnych, polegającej na nieokreśleniu instrumentów koordynacji polskiej polityki zagranicznej wykonywanej przez ministra spraw zagranicznych. Z kolei S. Dębski idzie jeszcze dalej, sugerując przyznanie Radosławowi Sikorskiemu rangi wicepremiera w rządzie Donalda Tuska, por. S. Dębski, *Polska w Unii Europejskiej – minister spraw zagranicznych wicepremierem!*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 2, s. 26.

prac RM. Podstawy działalności Komitetu wyznacza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich³², uchwała nr 15 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³³, a także coroczne plany pracy Komitetu do Spraw Europejskich.

Na czele KSE stoi Przewodniczący, którym co do zasady jest minister właściwy do spraw członkostwa RP w UE, czyli minister spraw zagranicznych. W praktyce jest on jednak reprezentowany przez sekretarza stanu ds. europejskich w MSZ. Z dniem 1 stycznia 2010 r., funkcję powyższą przejął Mikołaj Dowgielewicz. W sytuacji, gdy w posiedzeniu uczestniczy Prezes Rady Ministrów, ma on prawo przewodniczenia pracom Komitetu. Członkami KSE są wszyscy członkowie RM oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przy czym nie wymaga się od nich osobistego stawiennictwa na posiedzenia. Są oni bowiem zazwyczaj reprezentowani przez urzędników w randze sekretarza stanu albo podsekretarza stanu, wyposażonych w pisemne pełnomocnictwo³⁴. Na posiedzeniach mogą być także obecni przedstawiciele innych organów, instytucji, czy organizacji, zwłaszcza Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, stałego komitetu Rady Ministrów, a także: Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Prezes Urzędu Zamówień Publicznych³⁵. W celu uzyskania wiedzy specjalistycznej na obrady mogą być zaproszeni eksperci mający prawo głosu doradczego.

Inauguracyjne posiedzenie Komitetu miało miejsce 26 stycznia 2010 r., z udziałem premiera Donalda Tuska. Plan pracy Komitetu wyznacza rytm posiedzeń COREPER, które odbywają się w cyklicznie w środy i czwartki, a także posiedzeń Rady. W związku z powyższym, spotkania Komitetu odbywają się we wtorki i w piątki. Przewodniczący KSE wyznacza osobę niebędącą członkiem Komitetu do pełnienia roli Sekretarza, obsługującego prace Komitetu. Udział w posiedzeniach jest obowiązkowy dla jego członków³⁶. Zarówno przedmiot, jak i obsługa obrad są zapewniane przez MSZ.

MINISTERSTWA I URZĘDY CENTRALNE

Zgodnie ze specyfiką polskiego systemu koordynacji przeciwnym dla scentralizowanego aparatu koordynującego, jakim jest MSZ, są wyspecjalizowane komórki w poszczególnych resortach administracji rządowej, reprezentujące elementy modelu rozproszenia merytorycznego. *De facto*, w strukturze każdego ministerstwa znajduje się jednostka organizacyjna, której zadaniem jest koordynowanie polityki europejskiej

³² Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277.

³³ M.P. z 2010 r. Nr 6, poz. 53.

³⁴ Por. § 2 ust. 2 Regulaminu.

³⁵ Por. § 3 ust. 1, 2 pkt 1 i 2 *ibidem*.

³⁶ Por. § 2 ust. 1 *ibidem*.

na etapie resortowym i międzyresortowym. Departamenty i komórki organizacyjne noszą różne nazwy. Wykaz takich komórek zajmujących się koordynacją polityki europejskiej w ministerstwach zawiera tabela 1.

Tabela 1. Komórki koordynacyjne w strukturze polskich ministerstw

Nazwa urzędu	Nazwa komórki koordynującej
Ministerstwo Gospodarki	Departament Spraw Europejskich
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Pracy	Departament Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Sportu i Turystyki	Departament Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Infrastruktury	Departament Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych
Ministerstwo Skarbu Państwa	Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej
Ministerstwo Edukacji Narodowej	Departament Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Obrony Narodowej	Departament Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Zdrowia	Departament Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Środowiska	Departament Współpracy z Zagranicą
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Sprawiedliwości	Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Finansów	Departament Unii Europejskiej Departament Zagraniczny Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Departament Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych resortów. Stan na 22 maja 2010 r.

Należy podkreślić, że jednostki koordynacyjne odgrywają kluczową rolę w systemie. Jak podkreśla się w literaturze, stanowią one bowiem swoisty „plac manewrowo-decyzyjny”, a poprzez konsultacje z zapleczem eksperckim pozwalają na uniknięcie ewentualnych błędów w późniejszej fazie prac. Należy zgodzić się ze zdaniem J. Skoczek, że praca w komórkach administracji zajmujących się problematyką koordynacji polityki europejskiej „nie przystaje do stereotypowego wyobrażenia o typowej pracy urzędniczej: pracy lekkiej, spokojnej, bez stresów i nadgodzin”³⁷. Natomiast według K. Maryła, specyfika uczestnictwa tych komórek w systemie koordynacji zawiera się

³⁷ J. Skoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Z. Czachór, M. J. Tomaszuk (red.), Poznań 2009, s. 34.

w czterech elementach: organizacji pracy, tempie realizacji zadań, profesjonalizacji kadry oraz zmianach w kulturze organizacyjnej³⁸. Pracę w poszczególnych jednostkach zajmujących się sprawami europejskimi znajduje po ok. 25-35 osób. Zazwyczaj w ramach jednego departamentu istnieje jedna komórka odpowiedzialna za sprawy koordynacji, ale w niektórych ministerstwach, jak np. w Ministerstwie Finansów istnieją tzw. departamenty liniowe, gdzie znajduje się równolegle kilka takich jednostek³⁹. Wyjątek stanowi jedynie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, czy Urząd Regulacji Energetyki, w których brak jest wyodrębnionych jednostek zajmujących się *stricte* sprawami europejskimi.

PREZYDENT RP

Istotnym elementem w systemie koordynacji polityki europejskiej jest rola pełniona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, określona przez konstytucję i ustawy⁴⁰. Niemniej jednak podstawy prawne, w oparciu o które prezydent powołuje się jako aktywny uczestnik systemu koordynacji, są nadal nieprecyzyjne. Nie wyłącza to mimo wszystko prezydenta z aktywnego systemu koordynacji, bowiem prawo przydaje mu określone uprawnienia jako kreatorowi polityki zagranicznej. Problem natomiast powstaje, przy słusznym założeniu, iż koordynacja polityki europejskiej ma niewiele wspólnego z polityką zagraniczną⁴¹, co dla wielu przedstawicieli polskiej doktryny konstytucyjnej jest jednak wciąż nie do pomyslenia⁴². Rozwiązaniem tego dylematu jest koncepcja spojrzenia na rolę tego uczestnika systemu przez pryzmat suwerenności państwa⁴³. W świetle obecnej praktyki, prezydent realizuje cele polskiej polityki w odniesieniu jedynie do strategicznych kwestii europejskich. Obecny system gwarantuje prezydentowi wręcz decydujący głos w sprawach odnoszących

³⁸ K. Maryl, *Koordinacja polityki europejskiej – zagadnienia systemowe a doświadczenia polskie*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, T. Mołdawa, K., A. Wojtaszczyk, M. Małecki (red.), Warszawa 2003, s. 223.

³⁹ T. Gibas, *op. cit.*, s. 159. Należy zauważyć, iż w świetle obecnego, zreformowanego systemu, ministerstwa stały się jedynie „podwykonawcami” pewnych działań rządu.

⁴⁰ Por. art. 126 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴¹ L. Kolarska-Bobinska, *Polska polityka zagraniczna – nowe cele i wyzwania*, Warszawa 2004, s. 3; J. Borkowski, *Nowe cele i zadania polskiej polityki integracyjnej po przystąpieniu do Unii europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, J. M. Fiszer (red.), Warszawa 2006, s. 138.

⁴² M. P. Frangi, *Członkostwo w Unii Europejskiej w konstytucjach wybranych państw zachodnich*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 1, s. 361-372; P. Wieczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 3-17; J. Barcz, *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 95-104.

⁴³ M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 5-13.

się do kluczowych kwestii i dotyczących polityki zagranicznej ujmowanej w jej klasycznym ujęciu.

Prezydenta w wykonywaniu jego funkcji wspiera Kancelaria Prezydenta RP, a w szczególności Biuro Spraw Zagranicznych. W związku z faktem, iż w skład właściwości Biura wchodzi także sprawy, które bezpośrednio nie znajdują się w kręgu spraw europejskich, należy poczynić wątpliwość, czy bez wyodrębnienia organizacyjnego i odpowiedniego wsparcia materialnego, rola tej instytucji nie zostanie ograniczona⁴⁴. Należy się zgodzić z przedstawianym w literaturze poglądem, że rola Biura Spraw Zagranicznych jest raczej skierowana do wnętrza systemu, aniżeli jest ukierunkowana na system koordynacji polityki prezydenckiej⁴⁵. W praktyce, prezydent korzysta zatem ze wsparcia aparatu MSZ, a *de facto* stanowiska, które prezydent reprezentuje na szczytach są kształtowane właśnie w wyniku wzajemnych konsultacji z rządem. Niemniej jednak tak przyznane uprawnienie ustrojowe może okazać się nieefektywne, zwłaszcza w sytuacji, kiedy przedmiotem obrad Rady będą kwestie o charakterze *stricto* technicznym. Trudno bowiem oczekiwać od Kancelarii przygotowania merytorycznego w sprawach budżetowych, czy reform gospodarczych. Ścisła koordynacja w trójkącie instytucjonalnym: Prezydent RP – Premier RP – MSZ jest nie tylko konieczna, ale stanowi niezbędne minimum strategiczne polskiego modelu koordynacji.

Formułę i zakres działalności prezydenta określa art. 126 Konstytucji, stanowiący, że jest on najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, który stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa⁴⁶. Dokonując wykładni gramatycznej tego przepisu, należy dojść do wniosku, że istota „stania na straży” z natury rzeczy ma charakter aktywny, bo pociąga za sobą konieczność reagowania na negatywne bodźce. Istota tej roli została także zawarta w art. 133 Konstytucji, który wprost przydaje mu przymiot reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych⁴⁷. Niemniej jednak kolejny przepis precyzuje, że „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych”⁴⁸. Nie ma tu zatem mowy

⁴⁴ A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 18.

⁴⁵ A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2009, s. 150.

⁴⁶ Nasuwa się pytanie o rolę tak zdefiniowanego funkcjonariusza porządku państwowego w kontekście pełnienia prezydencji. Zgodnie z dotychczasową praktyką, na czele prezydencji stała głowa państwa sprawującego przewodnictwo. W przypadku Polski uprawnienie takie z pewnością nie przysługiwałoby Prezydentowi RP, ale prezesowi Rady Ministrów, będącemu zwornikiem całego systemu. Niemniej jednak rozwiązanie to miałoby charakter czysto akademicki, bowiem uprawnienie po reformie zaproponowanej przez Traktat Lizboński i tak zostało odebrane na rzecz Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej.

⁴⁷ Na uwagę zasługuje zwłaszcza ust. 2 niniejszego artykułu przyznający prawo mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych.

⁴⁸ Por. art. 133 ust. 3 *ibidem*.

o inicjacyjnej, ani nawet o kreatywnej roli prezydenta w systemie koordynacji, która to rola przypada rządowi, zgodnie z zasadą domniemania kompetencji w tej kwestii. Prezydent, nie będąc uczestnikiem w żadnych systemowych ramach decyzyjnych dotyczących modelu, celów i priorytetów koordynacji, korzysta jedynie z merytorycznego wsparcia, które zostaje mu udzielone przez MSZ, a w mniejszym stopniu także pozostałe resorty, dysponujące specjalistami w wąskich dziedzinach. Problem reprezentacji stanowisk negocjacyjnych i wynikłej stąd roli prezydenta, powoduje że także podczas spotkań na szczęblu Rady Europejskiej decyzje o reprezentacji Polski na szczycie zapadają *de facto ad hoc*. Taka sytuacja zarówno ze względów prestiżowych, jak i praktycznego przygotowania się do negocjacji jest niedopuszczalna⁴⁹.

Problemem najbardziej kontrowersyjnym jest kwestia podziału kompetencyjnego, i wynikłego stąd sporu pomiędzy Kancelarią Premiera oraz Kancelarią Prezydenta, którego, zdaniem M. Chmaja, nie sposób definitywnie rozstrzygnąć przy dzisiejszych uwarunkowaniach⁵⁰. Niemniej jednak przepis ten na pewno nie przekreśla roli aktywnej prezydenta, a w konsekwencji stał on się kanwą tzw. „sporu krzesłowego” pomiędzy Lechem Kaczyńskim a Donaldem Tuskiem” w październiku 2008 roku⁵¹. Prezydent jest niewątpliwie uprawniony do reprezentowania Polski podczas spotkań Rady Europejskiej, co w kontekście odpowiedniej interpretacji art. 126 Konstytucji ma miejsce, gdy dotyczy spraw o charakterze strategicznym, zwłaszcza reform instytucjonalnych i dotyczących pogłębiania integracji. Niemniej jednak, zgodnie z art. 149 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, to przecież RM wykonuje ogólne zwierzchnictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Sporną kwestią, z inicjatywy premiera, zajął się Trybunał Konstytucyjny (TK), wydając 20 maja 2009 r. postanowienie w przedmiocie sporu⁵². Orzeczenie kończące spór na linii prezydent – premier zostało nazwane iście „salomonowym”⁵³. Zgodnie z postanowieniem, prezydent jest uprawniony do podejmowania decyzji odnośnie do swojego udziału w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej, gdy uzna to za celowe dla realizacji swoich konstytucyjnych zadań. Mimo wszystko, to w kompetencji rządu mieści się ustalenie stanowisk na posiedzenie Rady, a jedynym organem, który jest uprawniony do przedstawiania polskiego stanowiska jest premier. TK przytoczył zatem konstytucyjne uprawnienia prezydenta, premiera, a także dowartościował rolę

⁴⁹ M. Staniszewski, *Polska schodzi na margines*, „Polska. Dziennik Bałtycki” z dnia 6 kwietnia 2009, s. 12; W. Świątek, *Bój o notatkę to nie koniec*, „Polska. Dziennik Bałtycki” z dnia 7 kwietnia 2009, s. 11.

⁵⁰ K. Żączkiewicz, *op. cit.*, s. 12; P. Wroński, *PO chce ograniczyć rolę prezydenta*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 30 listopada 2008, s. 5.

⁵¹ P. Winczorek, *Polityczny szczyt kompetencyjny*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 kwietnia 2009, s. 13; E. Siedlecka, *Dla kogo szczyty*, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 28 marca 2009, s. 4; G. Osiecki, *Pojedynek nierozstrzygnięty*, „Dziennik” z dnia 28 marca 2009, s. 3.

⁵² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., *sygn. akt kpt 2/08*, (M.P. z 2009 r. Nr 32, poz. 478).

⁵³ G. Osiecki, A. Gielewska, *Prezydent może jeździć*, „Dziennik”, z dnia 21 maja 2009, s. 1; J. Stróżyk, *Po krześle dla premiera i prezydenta*, „Życie Warszawy”, z dnia 21 maja 2009, s. 6.

szeffa MSZ, podkreślając obowiązek ich wzajemnego współdziałania w celu zapewnienia jednolitości polityki, przy czym orzeczenie to zostało różnie zinterpretowane. Zdaniem ówczesnego marszałka Sejmu, Bronisława Komorowskiego, orzeczenie TK „otworzyło prezydentowi drzwi na posiedzenia Unii Europejskiej, ale zasznurowało mu usta”⁵⁴. Z kolei Piotr Kownacki, ówczesny szef Kancelarii Prezydenta podkreślił, że prezydent jest aktywnym uczestnikiem systemu, który w dodatku „może zgłaszać swoje uwagi” do wypracowywanych stanowisk bądź zwoływać Rady Gabinetowe⁵⁵.

Nie da się jednak ukryć, iż w dużej mierze partycypacja Pałacu Prezydenckiego w systemie koordynacji polityki europejskiej zależy od własnych przekonań i indywidualnych zdolności osoby sprawującej urząd pierwszej osoby w państwie. Wynika to właśnie z przywołanych uprawnień konstytucyjnych i zwyczajowych. W celu usprawnienia całego systemu należy wzmocnić merytoryczne zaplecze Kancelarii Prezydenta, a zwłaszcza jego uczestnictwo w spotkaniach Rady Europejskiej, poprzez utworzenie instytucji na kształt Sekretariatu Europejskiego Prezydenta.⁵⁶ Natomiast dalej idąca propozycja zakłada przyznanie Prezesowi Rady Ministrów, na okres sprawowanej prezydencji, kompetencji do reprezentowania Polski w spotkaniach Rady Europejskiej. Należy jednak skonstatować, że mimo wszystko, jest to rola kreatora, a nie odtwórcy bądź moderatora. Pytaniem otwartym pozostaje natomiast, czy tak określona, *nolens volens* aktywna rola, jest w końcowym efekcie atutem, czy może raczej słabością polskiego systemu.

POZOSTALI UCZESTNICY SYSTEMU

Przedstawione w niniejszym artykule struktury stanowią najważniejsze kręgi decyzyjne w systemie koordynacji, ale nie jest to jednak zbiór kompletny. Kluczową rolę odgrywają obie izby parlamentu: Sejm i Senat⁵⁷. Dowartościować należy także udział eurodeputowanych do Parlamentu Europejskiego. Jak już podkreślano, istotną rolę pełnią także instytucje państwowe, takie jak: Narodowy Bank Polski, Rządowe Centrum Legislacji, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, czy instytucja stałego komitetu Rady Ministrów. Przedstawiciele tych organów mogą być zaproszeni na posiedzenia Komitetu do Spraw Europejskich, ale bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć⁵⁸. Dla zachowania porządku wspomnieć należy także o udziale organów samorządowych

⁵⁴ K. Manys, *Spór o krzesła trwa*, „Rzeczpospolita”, z dnia 25 maja 2009, s. 7.

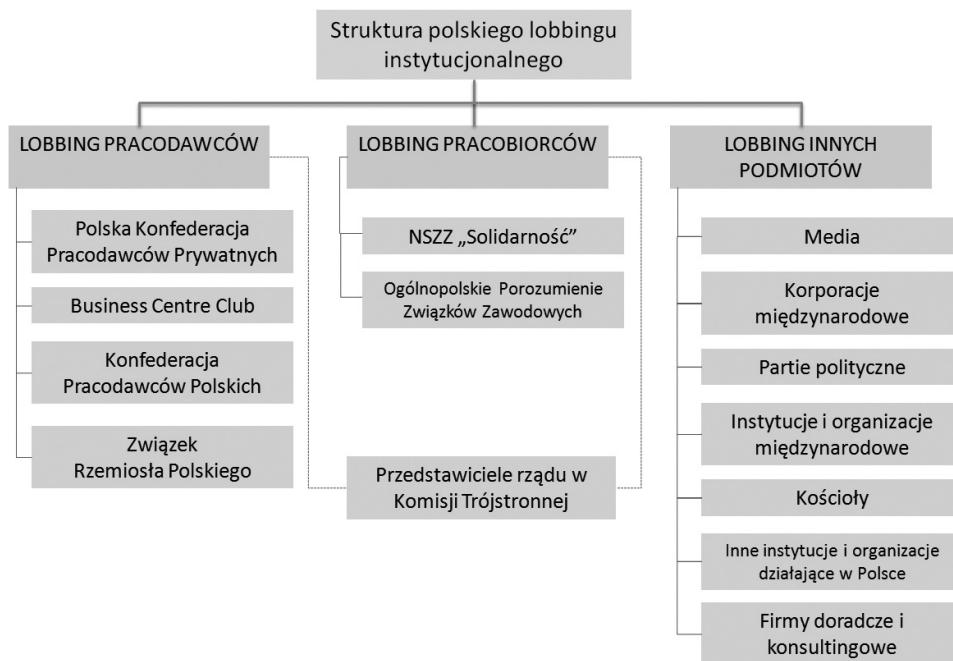
⁵⁵ A. Kowalski, *Prezydent poleci, kiedy chce*, „Nasz Dziennik”, z dnia 21 maja 2009, s. 6; P. O., *Remis ze wskazaniem na rząd*, „Trybuna”, z dnia 21 maja 2009, s. 3.

⁵⁶ A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 24-25.

⁵⁷ Zob. R. K. Tabaszewski, *Sejm i Senat w procesie koordynacji polskiej prezydencji w Radzie UE*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony*, P. Tosiek (red.), Lublin 2011.

⁵⁸ Por. § 3 ust. 1, 2 pkt 1 i 2 Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich.

i partnerów społecznych w systemie koordynacji⁵⁹, zwłaszcza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych. Istotne znaczenie mają także inne organizacje, zwłaszcza oddziałujące w sposób nieformalny na przebieg europejskiego procesu decyzyjnego, w postaci lobbingu. Uczestników tych przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Struktura lobbingu instytucjonalnego w polskim systemie koordynacyjnym

Źródło: P. Deszczyński, *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2006, z.2, s. 304.

Należy także uwypuklić rolę przedstawicieli Polski w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów, a także przedstawicieli polskich organizacji lobbyistycznych w Brukseli. Z kolei koordynacją w zakresie polityki sądowniczej zajmują się oznaczone jednostki jurydyczne i rządowe. Istotną, często pionierską rolę, pełnią stowarzyszenia, organizacje pozarządowe i instytuty naukowe, takie jak Fundacja im. Roberta Schumana, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Kościuszki, a także poszczególni eksperci, z których specjalistycznej wiedzy można skorzystać także na posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich⁶⁰. Od 2005 r. istnieje Przedstawicielstwo Krajowej Rady Radców Prawnych w Brukseli, zapewniające reprezen-

⁵⁹ A. Nowak-Far, *op. cit.* s. 26; T. Gibas, *op. cit.*, s. 161.

⁶⁰ Por. § 3 ust. 3 *ibidem*.

tację interesów samorządu radców prawnych w UE⁶¹. Obecnie rosnącą tendencją jest konsolidowanie polskich środowisk reprezentacyjno-lobbingowych, co wynika nie tyle z braku zainteresowania sprawami europejskimi, ale motywowane jest kwestiami oszczędnościowymi. Pozostaje jednak żywić nadzieję, że polscy decydenci będą pamiętać, że najlepszą strategią w UE jest wierność maksymie *via trita via tuta*, zanim zdecydują się na kolejną, gruntowną reformę polskiego systemu koordynacji.

ABSTRACT

Governmental structures for the coordination of EU play a significant role in formulation of the Polish interests and position in the European system. Polish structure is a mixture of Lisbon Regulations and internal laws reforming national coordination structures after 2010. According to the current system, the Minister of Foreign Affairs with the Committee for European Affairs and Cabinet state the main EU mechanism in Poland. On the other hand the President has some power in imperative political issues as EU is considered as a traditional diplomacy.

Keywords: EU policy, Poland, Committee for European Affairs, Ministry of Foreign Affairs

Robert Krzysztof Tabaszewski – z wykształcenia prawnik i politolog, absolwent Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, doktorant na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Jego zainteresowania naukowo-badawcze mieszczą się w szeroko rozumianej sferze prawa konstytucyjnego, w tym prawa legislacyjnego, zawodów prawniczych, a także prawa dyplomatyczno-konsularnego.

⁶¹ Analogicznej struktury samorządu radcowskiego w Brukseli nie posiada natomiast adwokatura. Dnia 1 stycznia 2009 r. zostało zamknięte Przedstawicielstwo Naczelnej Rady Adwokackiej w Brukseli funkcjonujące od 2002 r. por. <http://www.nra.pl/nra.php?id=127> (stan na dzień 21 marca 2011 r.).