

Filip Jasiński, Sebastian Barkowski

Koordinacja polityki integracyjnej z punktu widzenia polskiej administracji rządowej

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 101-126

2004

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Sebastian Barkowski *, *Filip Jasiński* **

KOORDYNACJA POLITYKI INTEGRACYJNEJ Z PUNKTU WIDZENIA POLSKIEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

WPROWADZENIE

Doświadczenia okresu aktywnego obserwowania prac Unii Europejskiej, jakie Polska zdobywała od 16.4.2003 r. do 1.5.2004 r., w znacznej mierze wpłynęły na obecną formułę koordynacji krajowej polityki integracyjnej. Bieżące rozwiązania obowiązujące w tym zakresie pozostały w znacznej mierze bez zmian, przy czym poczynione w tym względzie modyfikacje dotyczą przede wszystkim formalizacji współpracy administracji rządowej z Sejmem i Senatem RP oraz procedowania przed ETS. Zagadnienie koordynacji, poza czysto proceduralnym charakterem, ma również ważne znaczenie z punktu widzenia całokształtu funkcjonowania krajowej administracji, bowiem jest z nim związana potrzeba lepszego, niż miało to miejsce do tej pory, skorelowania działań poszczególnych instytucji rządowych.

Dyskusja poświęcona koordynacji działań zmierzających do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej trwa w zasadzie od 15 lat, kiedy to w 1989 r. nawiązano stosunki dyplomatyczne ze Wspólnotami Europejskimi. Okresowi negocjacji Układu Europejskiego, przygotowań do

* Mgr Sebastian Barkowski – Absolwent Szkoły Głównej Handlowej oraz Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego na Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego, specjalista w Departamencie Polityki Integracyjnej Urzędu KIE. Niniejszy tekst przedstawia wyłącznie osobiste opinie autora

** Dr Filip Jasiński – *Fellow* w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, główny specjalista w Departamencie Polityki Integracyjnej Urzędu KIE. Niniejszy tekst przedstawia wyłącznie osobiste opinie autora

rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych oraz samych rozmów w poszczególnych obszarach negocjacyjnych towarzyszyły od początku działania instytucjonalizujące współpracę, z jednej strony krajową, natury międzyresortowej, a z drugiej międzynarodową, z instytucjami UE, w tym przede wszystkim Komisją Europejską. Wyspecjalizowane organy administracji państwowej utworzone na początku lat 90. XX w. przechodziły stopniową ewolucję odzwierciedlając pogłębianie stosunków Polski ze Wspólnotami i z Unią. Równocześnie tematyka integracyjna coraz bardziej włączała się do praktycznie wszystkich obszarów działań podejmowanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne¹. Biuro powołanego w 1991 r. Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej² (funkcjonujące przy ówczesnym Urzędzie Rady Ministrów), zastąpiono w 1996 r. Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej³ (Urząd KIE). Powołano także, m.in., Pełnomocnika Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo⁴ oraz Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej⁵, a od 1994 r. w ministerstwach i urzędach centralnych zaczęto powoływać odrębne komórki koordynacyjne właściwe w zakresie współpracy międzynarodowej i integracji europejskiej. Pojawiające się w latach 1998–2002 problemy w koordynacji krajowych stanowisk wynikały m.in. z faktu częściowego pokrywania się kompetencji w trójkącie UKIE-MSZ-Pełnomocnik ds. Negocjacji. *Lessons-learned* z niniejszego okresu pozwoliły na określenie nowej formuły współpracy, częściowo poprzez konsolidację kompetencji poszczególnych resortów, opierając się przy tym na doświadczeniach wybranych krajów członkowskich Unii⁶. Nową,

¹ Por. E. Synowiec, *Status Polski w okresie poprzedzającym członkostwo w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny” 2003, nr 4 (137), s. 13 oraz F. Jasiński, M. Tabor, *Koordinacja polityki integracyjnej w okresie przedakcesyjnym*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7, s. 53.

² Powołanego na mocy uchwały nr 11/91 Rady Ministrów z 26.1.1991 r. („Monitor Integracji Europejskiej” 1995, Nr 3, s. 16). Pełnomocnik stał na czele Zespołu Międzyresortowego ds. Układu Europejskiego oraz wchodził w skład tzw. Komitetu 3 (K3), gdzie zasiadali także podsekretarze stanu odpowiedzialni za integrację europejską w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą.

³ Utworzonym na mocy art. 8 ustawy o Komitecie Integracji Europejskiej z 8.8.1996 r. (Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 494.).

⁴ Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 24.3.1998 r. (Dz. U. z 1998 r., Nr 39, poz. 225).

⁵ Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 16.6.1998 r. (Dz. U. z 1998 r., Nr 76, poz. 494).

⁶ Por. T. Ch. Malterud, *The Challenge of Being an „Active Observer”. Some Experiences from Norway*, „Eipascope” 2003, Nr 2, s. 18.

funkcjonującą obecnie, formułę współpracy dostosowano do unijnego systemu instytucjonalnego i procesu decyzyjnego, w którym Polska i pozostałe państwa, które zakończyły proces negocjacji akcesyjnych, uczestniczyć mogły w ramach tzw. aktywnego obserwowania prac UE, tj. od momentu podpisania Traktatu Akcesyjnego do dnia przystąpienia do Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule autorzy omawiają aktualny system koordynacji polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, przy czym zwracają uwagę na jego aspekty wykraczające poza tradycyjnie rozumianą współpracę międzyresortową, poruszają problematykę kontaktów z Parlamentem, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz współpracy z organami i agencjami unijnymi⁷.

PROCEDURA INFORMOWANIA I KONSULTACJI

Komitet Stałych Przedstawicieli⁸ (COREPER) określił 14.11.2002 r. rozwiązania dotyczące uregulowań w tzw. okresie przejściowym, tj. między formalnym zakończeniem negocjacji akcesyjnych, a wejściem w życie Traktatu o Przystąpieniu⁹. Podobne decyzje, podjęte przed poprzednim rozszerzeniem Unii Europejskiej o Austrię, Szwecję i Finlandię w 1995 r., uległy modyfikacji w związku z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego¹⁰. Uzgodniono wówczas, że po pozytywnym zakończeniu szczytu w Kopenhadze w grudniu 2002 r. uruchomiona zostanie tzw. procedura informowania i konsultacji¹¹ (por. Schemat 1),

⁷ Współpracę Rządu z Parlamentem omówiono bez szczegółowej analizy treści ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

⁸ Obradujący na szczeblu ambasadorów przy UE (COREPER II) lub ich zastępców (COREPER I). COREPER II zajmuje się stosunkami zewnętrznymi, Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, sprawami instytucjonalnymi, gospodarką, finansami, kwestiami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, niektórymi kwestiami rolnymi, budżetem. Z kolei COREPER I zajmuje się sprawami sektorowymi, w tym rolnictwem, rybołówstwem, rynkiem wewnętrznym, zatrudnieniem, polityką społeczną, środowiskiem, energią, polityką przemysłową, transportem, telekomunikacją, kulturą i zdrowiem, edukacją, badaniami.

⁹ Dok. 14303/02 ELARG 373 z 15.11.2002 r.

¹⁰ F. Jasiński, M. Tabor, op. cit.

¹¹ Por. A. Michoński, A. Nowak-Far, *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 33. Mając na myśli procedurę informowania i konsultacji oraz status aktywnego obserwatora, autorzy ci używają określenia „miniczłonkostwo”.

uzupełniona statusem aktywnego obserwatora po podpisaniu w Atenach Traktatu Akcesyjnego w kwietniu 2004 r., przy czym przyszłe kraje członkowskie będą wyłączone z tych prac, które dotyczyć będą bieżącego funkcjonowania Układów Europejskich i kwestii związanych z rozszerzeniem UE. Zadecydowano o włączeniu do Traktatu o Przyłączeniu postanowienia umożliwiającego zainteresowanym państwom przystępującym złożenie, w uzasadnionych przypadkach (ang. *substantiated cases*), wniosku o czasową derogację od aktów prawnych przyjętych między tzw. datą graniczną (ang. *cut-off date*), czyli 1.11.2002 r. (określoną z przyczyn praktycznych¹²), a datą podpisania Traktatu. Wyjątkiem były konkluzje Rady Europejskiej oraz Rady, a także decyzje przedstawicieli UE spotykających się w ramach Rady. Dnia 18.11.2002 r. rozwiązania te zaakceptowała Rada i jej Komitet Bezpieczeństwa¹³. Propozycję uzyskania statusu aktywnego obserwatora złożono krajom przystępującym do UE w formie not podczas konferencji akcesyjnych krótko przed zakończeniem negocjacji. *Nota bene* Polska już w okresie stowarzyszenia postulowała włączenie jej w prace instytucji UE na zasadach aktywnego obserwatora, gdyż zdobyte doświadczenia pozwoliłyby na sprawniejszą działania dostosowawcze, w tym uwzględnienie w krajowych programach integracyjnych zmian zachodzących na bieżąco w unijnym *acquis*.

Procedury koordynacji stanowiska w ramach procedury informowania i konsultacji oraz udziału przedstawicieli Polski w pracach instytucji UE na zasadach aktywnego obserwatora określono na mocy decyzji Zespołu Przygotowawczego KIE z 28.2.2003 r. oraz Rady Ministrów z 4.3.2003 r.¹⁴ Zgodnie z przyjętym dokumentem, który zaakceptowały uprzednio wszystkie ministerstwa i urzędy centralne w drodze uzgodnień międzyresortowych, określono system obiegu informacji w polskiej administracji oraz schemat postępowania w przypadkach uzgodnień wymagających lub niewymagających rozstrzygnięcia sporu. Zamieszczono w nim wzór wniosku o konsultacje w ramach Komitetu

¹² Data ta związana była z tym, że negocjatorzy przyszłych państw członkowskich ze względu na ograniczenia czasowe mogli nie zdążyć zapoznać się z aktami przyjmowanymi tuż przed zakończeniem negocjacji oraz móc uwzględnić ich skutki w strategiach negocjacyjnych.

¹³ Dok. 15171/02 ELARG 405 z 10.12.2002 r.

¹⁴ Przyjęto dokument pt. „System koordynacji polityki europejskiej w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE. Udział w procedurze informowania i konsultacji oraz status aktywnego obserwatora w procesie decyzyjnym UE”. Załącznikiem do dokumentu jest instytucjonalny podział odpowiedzialności za poszczególne formacje Rady UE i grupy robocze Rady (ze wskazaniem ekspertów wiodących i ekspertów współpracujących).

Tymczasowego oraz tabelę zawierającą przyporządkowanie instytucji administracji centralnej do komitetów i grup roboczych Rady. Tabela ta, aktualizowana w miarę potrzeby, do chwili obecnej pełni rolę swoistej „mapy drogowej”, użytecznego informatora pozwalającego szybko odnaleźć pracownika administracji rządowej odpowiedzialnego za konkretny obszar merytoryczny¹⁵.

Przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów pociągnęło za sobą decyzje organizacyjne dotyczące m.in. zaplecza teleinformatycznego i kadrowego w ministerstwach i urzędach centralnych¹⁶. W większości z nich uruchomiono odrębne adresy poczty elektronicznej o jednolitym schemacie¹⁷, pod które przekazywana była dokumentacja otrzymywana z Unii Europejskiej. Zgodnie z decyzją Rządu, Urząd KIE (Departament Polityki Integracyjnej), stał się krajowym koordynatorem obiegu dokumentów w ramach procedury informowania i konsultacji oraz statusu aktywnego obserwatora. Kierowano do niego całą dokumentację napływającą z Rady UE¹⁸. W niektórych przypadkach dokumenty trafiały do Urzędu KIE za pośrednictwem Przedstawicielstwa RP przy UE, jednak liczba tych przesyłek nie była znaczna. Urząd KIE analizował nadesłane dokumenty pod kątem zawartości merytorycznej i przekazywał do instytucji wiodącej w danym zakresie tematycznym, z kopią do instytucji współpracujących. Dokument dotyczący np. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości przekazywano do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, z kopią do wiadomości Ministerstwa Sprawiedliwości.

W ramach procedury informowania Polska otrzymywała od 23.1.2003 r.:

- z Komisji Europejskiej: projekty aktów prawnych i komunikaty prowadzące do podjęcia decyzji przez Radę, przyjęte i przekazane do rozpatrzenia przez Radę;

¹⁵ Obecnie funkcjonuje około 250 komitetów horyzontalnych (w tym Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Gospodarczy i Finansowy, Stały Komitet ds. Zatrudnienia, Komitet ds. Ochrony Socjalnej, Komitet ds. Polityki Gospodarczej, Komitet Wojskowy, Komitet Art. 36, Strategiczny Komitet ds. Migracji, Granic i Azylu, czy też Komitet Art. 133) oraz grup roboczych Rady z tym, że część z nich obraduje bardzo rzadko, a część spotyka się wyłącznie w trybie *ad hoc*. Część grup jest zaś niekiedy dzielona na podgrupy. W pracach grup roboczych Rady Polskę reprezentuje obecnie ponad 640 ekspertów (wiodących lub współpracujących).

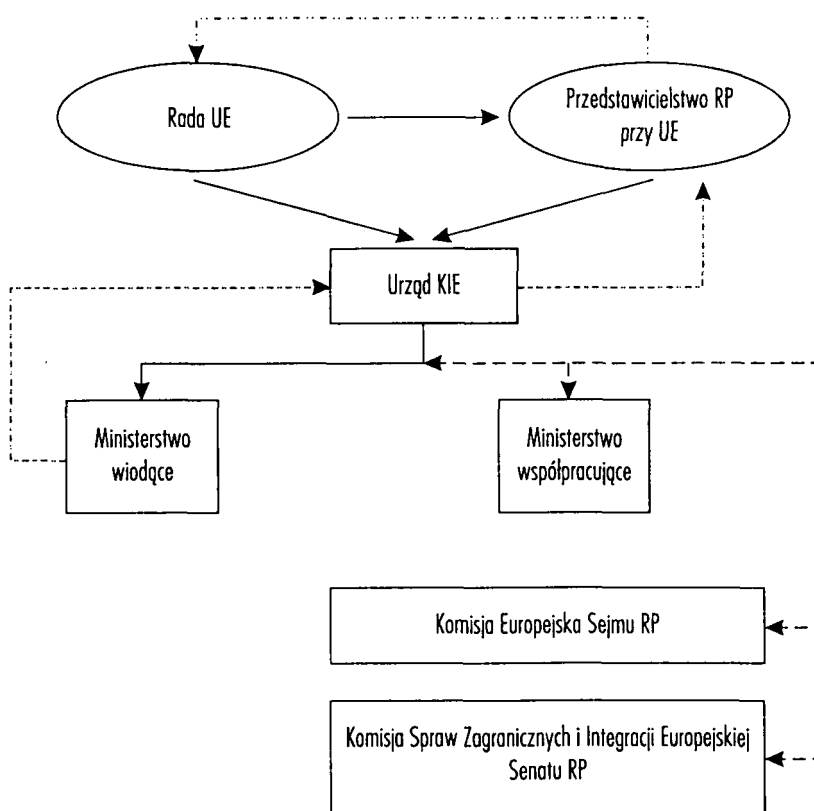
¹⁶ F. Jasiński, M. Tabor, op. cit., s. 54.

¹⁷ Koordynacja.skrót nazwy instytucji@skrótnazwyinstytucji.gov.pl

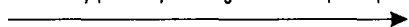
¹⁸ Dziennie w liczbie około 150 listów elektronicznych, a pod koniec Prezydencji 500–550. Liczba dokumentów otrzymanych przez Polskę w ramach procedury informowania i konsultacji oraz w ramach statusu aktywnego obserwatora, przekazanych przez system U32Mail obejmuje ponad 26.000.

- z Prezydencji UE: informacje o projektach aktów prawnych i dokumentach odnoszących się do II oraz III filaru UE, przedstawianych przez kraje członkowskie;
- z Sekretariatu Generalnego Rady UE: dokumenty przedłożone pod obrady COREPER i Rady, materiały dla grup roboczych (te dopiero od 16.4.2003 r.) oraz listy spraw objętych porządkiem obrad Rady, które nie wymagają dyskusji (punkty „A” w porządków obrad Rady oraz „I” w przypadku COREPER).

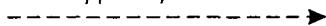
Schemat 1. Obieg dokumentów w procedurze konsultacji



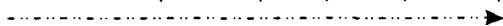
Dokumenty przekazywane zgodnie z kompetencjami



Dokumenty przekazywane do wiadomości



Wnioski o konsultacje w ramach procedury informacji i konsultacji



Z kolei procedura konsultacji dotyczyła podejmowania niektórych decyzji w zakresie wszystkich filarów UE oraz środków, które musiano przyjąć w okresie przedczłonkowskim, jak np. dotyczących przystępowania do umów z krajami trzecimi. Podlegały jej dokumenty przekazywane z Sekretariatu Generalnego Rady, w procedurze informowania klasyfikowane jako tzw. wspólne wytyczne (ang. *common guidelines*, *common orientations*, fr. *orientations communes*)¹⁹. Uzgodnienie przez Radę lub COREPER wspólnych wytycznych w sprawie danego dokumentu umożliwiała skonsultowanie ich z państwami przystępującymi. W przypadku przyjmowania projektów w procedurze pisemnej, ich kopie wysyłano zarówno do obecnych, jak i do przyszłych członków Unii Europejskiej.

Powyższe zasady odnosiły się także do decyzji Rady Gubernatorów Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego²⁰. Po przeprowadzeniu dyskusji międzyresortowej w najbardziej istotnych kwestiach Polska mogła zgłaszać do Rady uzasadniony wniosek o zorganizowanie spotkania konsultacyjnego w ramach tzw. Komitetu Tymczasowego (ang. *Interim Committee*), w którego skład wchodził członek COREPER, Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Art. 36 lub upoważnione przez nich osoby, przedstawiciele państwa przystępującego oraz Komisji Europejskiej (KE). Spotkanie takie winno było odbyć się w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Po posiedzeniu Komitetu odbywała się runda rozmów z KE w celu wypracowania możliwości uwzględnienia zastrzeżeń zgłoszonych przez kraj przystępujący, czego efektem mogło być np. ustalenie okresu przejściowego²¹. W przypadku niepowodzenia rozmów sprawa mogła być wniesiona na wniosek kraju przystępującego na szczebel ministerialny.

Z procedury konsultacji formalnie wyłączono akceptację sprawozdań z posiedzeń Rady, odpowiedzi na pytania Parlamentu Europejskiego, konsultacje z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, sprawy dotyczące stosunków ze stowarzyszonymi państwami kandydującymi i problematykę bezpie-

¹⁹ Sprawa podlegająca wspólnym konsultacjom nie może być przedmiotem formalnego przyjęcia przez Radę przed upływem wskazanego terminu konsultacji, ale może być zatwierdzona przez COREPER celem formalnego przyjęcia przez Radę.

²⁰ F. Jasiński, M. Tabor, op. cit., s. 56.

²¹ Należy tutaj oddzielić procedurę wynikającą z Traktatu Akcesyjnego, na mocy której Polska może wystąpić z wnioskiem o konsultacje w celu wypracowania rozwiązań przejściowych do aktów prawnych przyjętych między 1.11.2002 r. a dniem podpisania Traktatu o Przystąpieniu (art. 55) oraz z wnioskiem w odniesieniu do aktów prawnych przyjętych przed dniem akcesji (art. 57).

czeństwa w zakresie postępowania z informacjami niejawnymi UE²². Procedura ta mogła mieć zastosowanie do każdej decyzji, podejmowanej przez państwo przystępujące, jeżeli miałyby negatywnie oddziaływać na realizację przyszłych zobowiązań członkowskich. Konsultacje dotyczące II i III filaru UE mogły odbyć się w formie elektronicznej za zgodą stron. Jeśli chodzi o negocjowanie protokołów adaptacyjnych i przejściowych z państwami trzecimi, z którymi Unia Europejska prowadziła rokowania²³, kraje przystępujące mogły być włączone do tego procesu jedynie na prawach obserwatora.

Gdy instytucja wiodąca uważała za uzasadnione zgłoszenie opinii do projektu dokumentu będącego przedmiotem obrad Rady, podsekretarz stanu nadzorujący proces integracji europejskiej w danej instytucji zgłaszał umotywowany wniosek do Sekretarza KIE z kopią do Stałego Przedstawiciela RP przy UE o przeprowadzenie konsultacji w ramach Komitetu Tymczasowego. Sekretarz KIE w porozumieniu ze Stałym Przedstawicielem analizował wniosek i podejmował decyzję o wystąpieniu w tej sprawie do Sekretarza Generalnego Rady. Konsultacje odbywały się w ciągu 7 dni (w sprawach pilnych termin mógł być skrócony) i mogły być przeprowadzone w procedurze pisemnej²⁴. Po posiedzeniu Komitetu Tymczasowego odbywała się kolejna runda konsultacji, tym razem z udziałem Komisji Europejskiej i państw przystępujących.

Wszystkie dokumenty w procedurze informowania i konsultacji z Sekretariatu Generalnego Rady przekazywano jedynie w formie elektronicznej (w formatach informatycznych *.doc, *.html oraz *.pdf), za wyjątkiem materiałów obszernych (powyżej 10 MB danych) przesyłanych członkom Rady tylko w wersjach papierowych, za pośrednictwem Stałych Przedstawicielstw przy UE. W polskim Przedstawicielstwie przy UE i w Urzędzie KIE zainstalowano system teleinformatyczny (tzw. U32Mail/Extranet), który służy do rozsyłania dokumentów do instytucji administracji centralnej (zgodnie z adresami przypisanymi do odpowiednich pól wiadomości nadchodzących z Sekretariatu Generalnego Rady) oraz do udostępniania materiałów z archiwum Sekretariatu Generalnego Rady.

²² Por. decyzja Rady 2001/264/WE z 19.3.2001 r. (Dz. Urz. WE L 101 z 11.4.2001 r., s. 1, z późn. zmianami). Do czasu akcesji wymiana informacji niejawnych UE opierała się na porozumieniach dwustronnych zawieranych przez Sekretarza Generalnego Rady z poszczególnymi krajami przystępującymi.

²³ Por. art. 5 ust. 6 Traktatu Akcesyjnego.

²⁴ Kraj przystępujący mógł jednak na taką formę nie wyrazić zgody.

Procedura informowania i konsultacji, której charakter z samej definicji był tymczasowy (trwała do momentu formalnej akcesji), miała zasadniczy wpływ na prace nad systemem koordynacji, który został przygotowany w ramach polskiej administracji rządowej. Przede wszystkim można uznać, że dzięki niej w znacznej mierze przełamano monopol komórek ds. integracji europejskiej w ministerstwach i urzędach centralnych na informacje dotyczące, często technicznych, zagadnień związanych z treścią przepisów UE i problemami związanymi z ich wdrażaniem i stosowaniem. Ekspertsi ministerialni zapoznali się z często nieznanymi im dotychczas aspektami *acquis*, mieli ponadto możliwość bezpośredniego zapoznania się z przedmiotowym zakresem przekazywanych z Unii Europejskiej materiałów. Istotne było też swoiste „zmuszenie” części ministerstw i urzędów centralnych do przeniesienia na wyższy szczebel istniejących kontaktów międzyresortowych w celu odpowiednie realizacji zadań wypływających z pełnienia roli resortów wiodących i współpracujących.

STATUS AKTYWNEGO OBSERWATORA

Wraz z podpisaniem 16.4.2003 r. w Atenach Traktatu Akcesyjnego, państwa przystępujące uzyskały status tzw. aktywnych obserwatorów w procesie decyzyjnym UE. Ich przedstawicielom umożliwiono zasiadanie w instytucjach UE²⁵ oraz prezentowanie stanowisk do projektów aktów prawnych oraz przygotowywanych dokumentów, chociaż bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji (głosowania) i uczestniczenia w spotkaniach grup roboczych zajmujących się stosunkami z państwami kandydującymi w ramach procesu stowarzyszenia na mocy Układów Europejskich oraz procesu rozszerzenia²⁶. Stanowiska prezentowane przez Polskę i pozostałe państwa przystępujące były odnotowy-

²⁵ Np. pierwsze spotkanie Rady Europejskiej z udziałem polskiego Premiera, jako aktywnego obserwatora, miało miejsce 20.6.2003 r. w Salonikach, w trybie tym polski Premier spotykał się jeszcze na forum Rady Europejskiej dwukrotnie. Odbyło się 97 posiedzeń różnych formacji Rady UE, w których udział brali polscy ministrowie lub ich zastępcy. Część spotkań organizowana była w formule *ad hoc*, zaś część miała charakter nieformalny, co miało określony wpływ na treść przygotowywanych na nie instrukcji. Liczba posiedzeń COREPER I z udziałem Polski jako aktywnego obserwatora wyniosła 47, a COREPER II–48.

²⁶ Prezydencja mogła każdorazowo zdecydować o zakresie tego udziału. F. Jasiński, M. Tabor, op. cit., s. 58.

wane, jednak nie miały one charakteru formalnego i mogły, choć nie musiały, być brane pod uwagę w toku procedur decyzyjnych Unii Europejskiej. Wyjątkiem w tym zakresie był udział przyszłych państw członkowskich w Konferencji Międzyrządowej, trwającej od 4.10.2003 r. do 18.6.2004 r., w ramach której kraje te miały prawo głosu na równi z członkami UE.

W Akcie Końcowym Traktatu Akcesyjnego odniesiono się do statusu, wprowadzając do pkt. IV potwierdzenie wymiany listów między UE a krajami przystępującymi „w sprawie procedury informowania i konsultacji w celu przyjęcia pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie, która została dołączona do Aktu Końcowego”. Nowe kraje członkowskie znalazły się w tej samej sytuacji, co dotychczasowe państwa Unii, jeśli chodzi o deklaracje, uchwały oraz inne stanowiska przyjęte przez Radę Europejską lub Radę UE, dotyczące Wspólnot/Unii i przyjęte za wspólną zgodą państw członkowskich. Powinny one przestrzegać zasad i wytycznych wynikających z tych aktów i podejmować niezbędne działania mające na celu ich wdrożenie²⁷.

Bardziej złożone zadanie czekało administrację państwową w związku z pełnieniem roli aktywnego obserwatora, co oznaczało konieczność przygotowania do każdego punktu porządku obrad Rady, COREPER, czy też komitetów i grup roboczych Rady, instrukcji dla przedstawiciela Polski biorącego udział w posiedzeniu. Przy opracowywaniu takich instrukcji korzystano z otrzymywanych za pośrednictwem Rady agend posiedzeń, w tym szczytów Rady Europejskiej i spotkań, na których Unia reprezentowana jest w pełnym składzie szefów państw i rządów. W ramach podziału na instytucje wiodące i współpracujące, konsultacje pozwalały na wstępne wyeliminowanie ewentualnych różnic w opiniach poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych odnośnie do stanowisk, jakie Polska miała zajmować w punktach agendy unijnych spotkań. Rola Urzędu KIE, podobnie jak w przypadku procedury konsultacji i informowania, polegała na przekazywaniu dokumentów otrzymywanych z Sekretariatu Generalnego Rady drogą elektroniczną do właściwych instytucji. Zadaniem instytucji wiodącej było przygotowanie odpowiedzi i, jeśli zajdzie taka potrzeba, projektu instrukcji do każdego punktu porządku obrad, bądź dokumentu będącego w zakresie jego kompetencji. Projekt stanowiska na posiedzenie Rady UE ministerstwo wiodące przekazywało do Urzędu KIE, skąd – po zaakceptowaniu przez Zespół Przygotowawczy KIE –

²⁷ Ibidem.

kierowano je do Przedstawicielstwa RP przy UE. Instrukcje na posiedzenia COREPER przygotowywano, odpowiednio, w Urzędzie KIE (w zakresie COREPER I) i w MSZ (w zakresie COREPER II), – i także po akceptacji przez Zespół Przygotowawczy KIE kierowano do Przedstawicielstwa RP przy UE.

Jeśli chodzi o instrukcje na posiedzenia grup roboczych i komitetów technicznych Rady, ich projekty przekazywano przez wiodące ministerstwa bezpośrednio do Przedstawicielstwa RP przy UE, z kopią do wiadomości Urzędu KIE²⁸. Instrukcje te wcześniej uzgadniano z instytucjami współpracującymi, zgodnie z wyżej wspomnianym wykazem grup roboczych. W razie pojawienia się rozbieżności między ministerstwem wiodącym, a współpracującym, mogły być organizowane spotkania uzgodnieniowe, a jeśli nie przyniosłyby one żadnego efektu, wówczas Sekretarz KIE mógł samodzielnie rozstrzygnąć spór, bądź przekazać sprawę do rozwiązania przez Komitet Integracji Europejskiej lub Premiera (por. schemat 1 i 2).

Status aktywnego obserwatora przysługiwał również 54 polskim parlamentarzystom, którzy uczestniczyli w posiedzeniach Parlamentu Europejskiego²⁹ (łącznie 14 sesji w Strasbourgu i 6 w Brukseli). Pierwsza sesja plenarna Parlamentu Europejskiego z udziałem obserwatorów reprezentujących kraje przystępujące odbyła się w Strasbourgu 12–15.5.2003 r. Obserwatorzy uczestniczyli w posiedzeniach komisji, grup politycznych i posiedzeniach plenarnych³⁰. Urząd KIE przekazywał im do wiadomości informacje nt stanowisk zajmowanych przez Rząd w najważniejszych sprawach omawianych na forum Rady, m.in. o złożonych wnioskach o okresy przejściowe w odniesieniu do nowego *acquis*, bądź też sprawozdaniu z przebiegu dyskusji na forum Rady ds. Ogólnych nt statutu deputowanego do Parlamentu Europejskiego. Elementem związanej współpracy między polskimi członkami PE jest zobowiązanie się strony rządowej do regularnego przekazywania w trybie elektronicznym posłom i posłankom do Parlamentu Europejskiego informacji otrzymywanych od strony unijnej, w tym szczegółów dotyczą-

²⁸ Por. decyzja Rady 2002/682/WE, Euratom z 22.7.2002 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Rady (Dz. Urz. WE L 230 z 28.8.2002 r., s. 7) i decyzja Rady 1999/468/WE z 28.6.1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz. WE L 184 z 17.7.1999 r., s. 23).

²⁹ Status Aktywnego obserwatora przyznano też, odpowiednio, 21 przedstawicielom Polski i ich 21 zastępcom w Komitecie Regionów (łącznie 5 posiedzeń) i Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (łącznie 10 posiedzeń).

³⁰ Podczas posiedzeń plenarnych nie mogli oni zabierać głosu, lecz tylko przysłuchiwać się toczącej się debacie.

cych procedur legislacyjnych, polskich inicjatyw na forum Rady oraz stanowisk Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (o czym dalej) oraz analiz dotyczących różnych aspektów procesu integracji europejskiej. W celu ułatwienia współpracy polskich obserwatorów w Parlamencie Europejskim z Rządem przygotowano listę (wciąż obowiązującą) ekspertów – pracowników ministerstw i urzędów centralnych – odpowiedzialnych za techniczne kontakty z polskimi obserwatorami.

Od dnia akcesji Polski do UE, a dokładniej od czasu ukonstytuowania się obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego, współpraca Rządu z polskimi parlamentarzystami europejskimi prowadzona jest w zasadzie jako nieformalny element współpracy Rządu z Sejmem i Senatem RP. Urząd KIE przekazuje do wiadomości polskim posłankom i posłom do PE projekty stanowisk Rządu dotyczących projektów aktów prawnych UE, przyjęte przez KERM w ramach realizacji ustawy z 11.3.2004 r. Nie otrzymują oni jednak wszystkich projektów stanowisk Rządu, a jedynie te, które dotyczą projektów aktów prawa UE przyjmowanych przy współdziale Parlamentu Europejskiego. Członkowie PE otrzymują też (równoległe z senatorami i posłami na Sejm RP) przygotowywane przez Rząd analizy i oceny dokumentów niebędących projektami aktów prawnych UE – białych i zielonych ksiąg, komunikatów Komisji Europejskiej. Ponadto Rząd, na wniosek samych parlamentarzystów, może im przekazywać informacje na temat stanowiska zajętego w trakcie procedur stanowienia prawa unijnego.

Natomiast udział polskich przedstawicieli w pracach komitetów i grup roboczych Komisji Europejskiej nie został na etapie przedczłonkowskim ściśle określony. Komisja doraźnie zapraszała ekspertów z państw wstępujących do prac w tych organach. Chociaż nie było jednolitego modelu takiego udziału, to wiele formacji Komisji obradowało przy współdziale przedstawicieli krajów wstępujących, jako aktywnych obserwatorów, przy czym zakres prac, do którego przedstawiciele tych państw nie mieli dostępu był szerszy, niż w przypadku grup roboczych Rady. Dyrekcje Generalne Komisji często daleko ograniczały udział ekspertów z państw przystępujących jedynie do kwestii mających bezpośredni wpływ na sytuację po powiększeniu UE. Bezpośredni udział polskich ekspertów w pracach Komisji miał inny charakter, niż w przypadku organów Rady, gdyż organy Komisji działają zazwyczaj w oparciu o szczegółowe przepisy wspólnotowego prawa pochodnego, a polskie przepisy na etapie przedczłonkowskim były już zasadniczo zgodne z *acquis communautaire* oraz przewidywały podobne mechanizmy działania. Eksperci polscy brali więc *de facto* udział w wykonywaniu tych samych zadań zarówno w administracji krajowej, jak i europejskiej. Należy ponadto zauważyć, że już w trakcie negocjacji akcesyjnych, a więc

jeszcze przed formalnym uruchomieniem etapu aktywnej obserwacji, w pracach niektórych komitetów brali udział – w charakterze obserwatorów – przedstawiciele administracji polskiej³¹.

KOORDYNACJA POLITYKI EUROPEJSKIEJ W OKRESIE POAKCESYJNYM

Zebrane doświadczenia z okresu aktywnej obserwacji oraz potwierdzona w praktyce skuteczność systemu przyjętego w marcu 2003 r. przez Radę Ministrów pozwoliła na stosunkowo płynne przejście do nowego etapu relacji między Polską a Unią, czyli okresu wczesnego członkostwa³². Zgodnie z zarządzeniem Nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23.3.2004 r.³³ powołano Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM), stały komitet Rady Ministrów, będący organem opiniodawczo-doradczym i pomocniczym Rządu i Premiera w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE. W jego skład wchodzi Przewodniczący (Włodzimirz Cimoszewicz, Minister Spraw Zagranicznych), Wiceprzewodniczący (Jarosław Pietras, Sekretarz Stanu w Urzędzie KIE oraz Sekretarz KIE³⁴), Sekretarz (Tomasz Nowakowski, Podsekretarz Stanu w Urzędzie KIE) i członkowie (15 sekretarzy lub podsekretarzy stanu w ministerstwach, którzy odpowiedzialni są za problematykę integracji europejskiej). Na posiedzenia Komitetu zaprasza się również przedstawiciele Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Premiera, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Zamówień Publicznych, Rządowego Centrum Legislacji, Narodowego Banku Polskiego oraz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Obsługę prac KERM zapewnia Urząd KIE. Posiedzenia Komitetu odbywają się we wtorki i w piątki, co uwarunkowane jest harmonogramem prac organów unijnych.

Zgodnie z § 3 ust. 1 powyższego zarządzenia, zadaniem KERM jest przygotowywanie, uzgadnianie lub opiniowanie projektów rozstrzy-

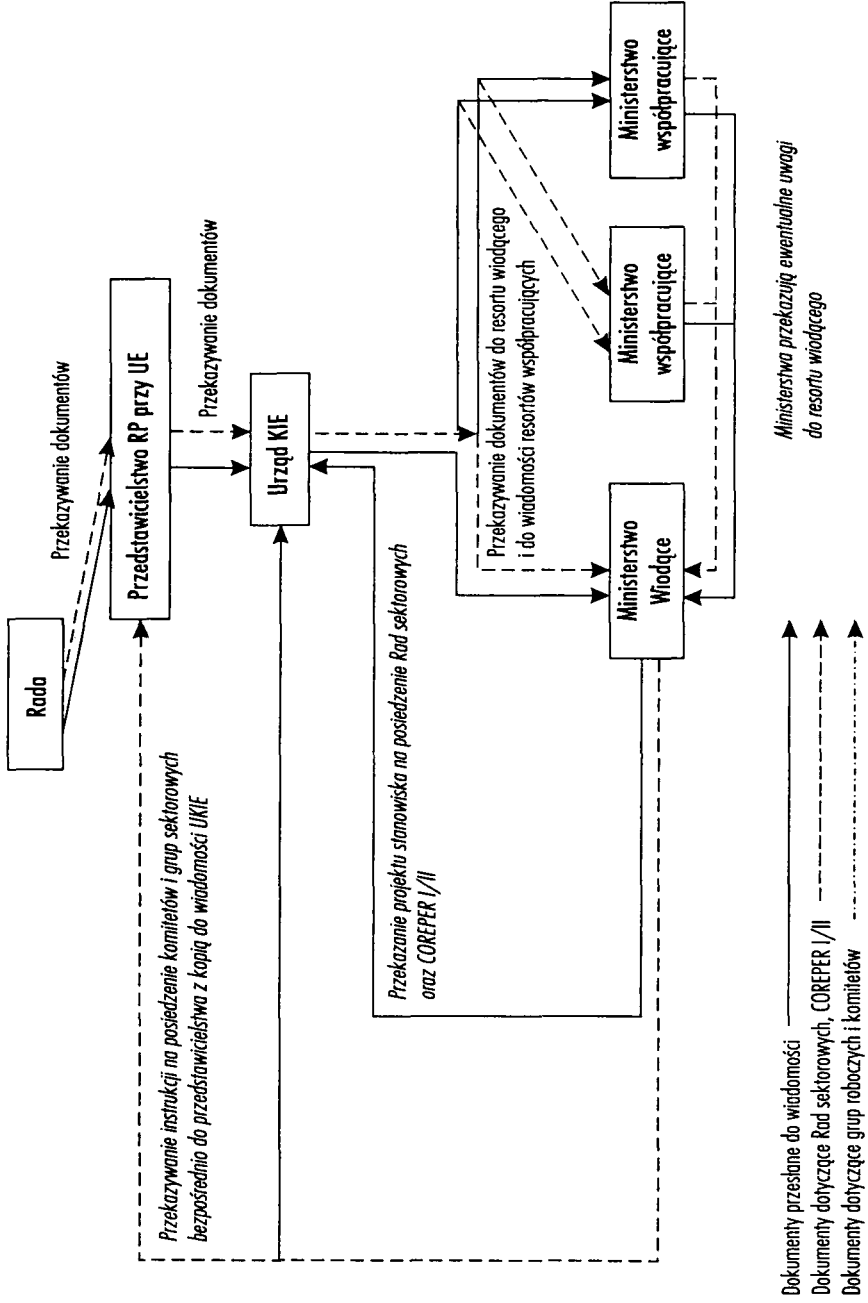
³¹ S. Barkowski, *Możliwość kształtowania przez Polskę Wspólnej Polityki Handlowej UE w okresie przedczłonkowskim – aspekty instytucjonalne*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 9 (143), s. 19.

³² Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym część unijnego *acquis* zacznie obowiązywać nowe państwa UE po upływie kilku lat od akcesji, m.in. w świetle reformy składu Komisji Europejskiej oraz zmian w procedurze decyzyjnej.

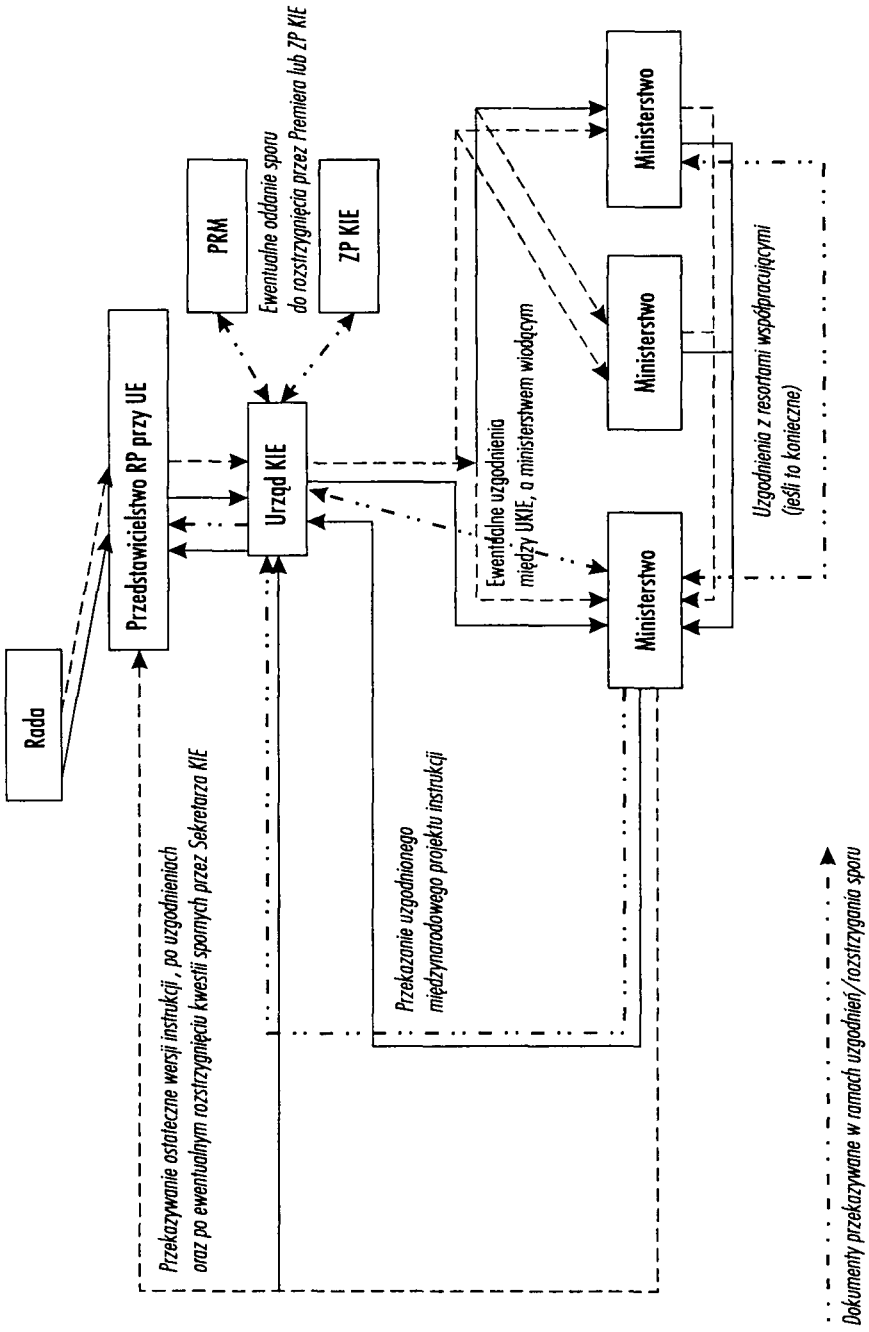
³³ M. P. z 2004 r., Nr 14, poz. 223.

³⁴ Powołanie KERM nie oznacza, że przestał istnieć KIE (formalnie ustawa o Komitecie Integracji Europejskiej wciąż obowiązuje), chociaż zadania Zespołu Przygotowawczego KIE zostały praktycznie scedowane na KERM.

Schemat 2. Uzgodnienia niewymagające rozstrzygnięcia sporu



Schemat 3. Uzgodnienia wymagające rozstrzygnięcia sporu



gnięć albo stanowisk Rządu lub Premiera w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE oraz podejmowanie rozstrzygnięć i zajmowanie stanowisk w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w Unii, które nie zostały zastrzeżone dla wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, Premiera i innych organów. Zadaniem Komitetu jest także wyrażanie opinii albo udzielanie rekomendacji projektom dokumentów rządowych, które będą przedstawione Radzie Ministrów lub Premierowi do rozpatrzenia. W ust. 2 wymienia się dokumenty, jakie rozpatruje się na posiedzeniach KERM:

- 1) informacje Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach UE;
- 2) harmonogramy prac legislacyjnych związanych z wdrażaniem prawa UE do prawa polskiego oraz informacje w sprawie stanu realizacji tych harmonogramów;
- 3) projekty ustaw wdrażających prawo UE do prawa polskiego;
- 4) informacje Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia aktów prawnych UE oraz projekty stanowisk zajmowanych przez przedstawicieli Rady Ministrów w trakcie tych procedur;
- 5) projekty rozstrzygnięć w zakresie przeznaczania środków pochodzących z funduszy unijnych oraz pomocy zagranicznej;
- 6) stanowiska na posiedzenie Rady UE oraz COREPER;
- 7) stanowiska dotyczące reform UE;
- 8) stanowiska dotyczące projektów aktów prawnych UE;
- 9) stanowiska dotyczące dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi i ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub agencje UE;
- 10) stanowiska dotyczące planów pracy Rady UE, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz ocen rocznych planów legislacyjnych sporządzonych przez Parlament Europejski i Radę UE;
- 11) stanowiska dotyczące projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być UE/WE lub ich państwa członkowskie;
- 12) stanowiska dotyczące projektów aktów UE niemających mocy prawnej, w szczególności propozycji wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;
- 13) rozstrzygnięcia w zakresie spraw związanych z postępowaniami przed ETS;
- 14) dokumenty dotyczące przygotowania kadrowego ministerstw i urzędów centralnych;
- 15) programy informowania społeczeństwa o konsekwencjach przystąpienia Polski do UE oraz sprawozdania z realizacji tych programów;

16) informacje o stanie prac związanych z tłumaczeniem prawa wspólnotowego.

KERM może także rozpatrywać inne sprawy, niż określone w ust. 2, które powierzy mu Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów. Zgodnie z ust. 4 §3 uchwały, rozstrzygnięcia i stanowiska w sprawach, które są przedmiotem obrad KERM, stają się stanowiskami lub rozstrzygnięciami Rady Ministrów w trybie określonym w jej regulaminie pracy Rady. Jednym z głównych zadań leżących przed Komitetem jest rozstrzyganie ewentualnych sporów międzyresortowych powstających przy wypracowywaniu stanowisk na posiedzenia różnych formacji Rady³⁵ oraz COREPER, a także Rady Europejskiej.

Ponieważ prace związane ze zmianą systemu koordynacji, opracowanego na potrzeby okresu przedakcesyjnego tak, aby uwzględniał on sytuację po przystąpieniu Polski do UE, są wciąż w toku³⁶, 27.4.2004 r. KERM podjął decyzję o przedłużeniu stosowania systemu koordynacji określonego w dokumencie Rady Ministrów z 4.3.2004 r., przy czym system ten został *de facto* uzupełniony o postanowienia ustawy z 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a także nieformalnie zaktualizowany o dodanie do nazwy Przedstawicielstwa RP przy UE określenia „Stale”, nowe nazwy Komisji do Spraw Unii Europejskiej (w Sejmie RP) i Komisji Spraw Unii Europejskiej (w Senacie RP) oraz zastąpienie w schemacie koordynacji KIE przez KERM.

Niejako obok powyższej struktury rozpoczęło się funkcjonowanie uczestnictwa polskich przedstawicieli w systemie komitologii, tj. w pracach komitetów Komisji Europejskiej. Instrukcje na ich posiedzenia przygotowywane są przez ekspertów wyznaczonych do współpracy z danym komitetem zgodnie z procedurami wewnątrzinstytucyjnymi macierzystej. Zależnie od potrzeb są one konsultowane z ekspertami

³⁵ Warto zauważyć, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych opracowało odrębną procedurę wewnątrzresortową dotyczącą przygotowań do posiedzeń Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC).

³⁶ Z uwagi na zorientowanie niniejszego opracowania przede wszystkim na omówienie procedur koordynacji z punktu widzenia administracji rządowej, nie zostały w nim omówione szczegóły uczestnictwa przedstawicieli Polski w pracach Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, czy też agencji i organów wyspecjalizowanych UE. Nie omówiono również działań nakierowanych na proces szkoleń, tłumaczeń unijnych aktów prawnych oraz obsługi wsparcia finansowego ze strony UE, o które Polska – poza pomocą strukturalną i dotacjami rolnymi – w dalszym ciągu może się ubiegać, a także współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

mi współpracującymi, podobnie, jak ma to miejsce w przypadku grup roboczych Rady.

Warto ponadto zwrócić uwagę na inny ważny aspekt koordynacji członkostwa Polski w UE, jakim jest procedowanie przed ETS. Organem wiodącym w sprawach związanych z udziałem Polski w sprawach toczących się przed wspólnotowymi organami sądowymi jest KERM, którego obsługę zapewnia Urząd KIE, zgodnie z zarządzeniem Nr 30 z 23.3.2004 r., natomiast w sprawach spornych rozstrzygnięcia podejmuje Rada Ministrów. Istotną rolę odgrywa również Sekretarz KIE, którego wyznaczono jako organ właściwy do otrzymywania:

- zawiadomień o toczących się przed ETS postępowaniach na podstawie art. 234 TWE³⁷ (art. 23 Statutu ETS);
- orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji (art. 55 Statutu ETS);
- zawiadomień o postępowaniach toczących się przed Trybunałem EFTA (art. 20 Statutu Trybunału EFTA).

W związku z powyższym w Urzędzie KIE opracowano dokument pt. „Procedura koordynacji udziału Polski w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości”, w którym omówiono procedury formułowania i sposobu przedstawiania stanowiska Polski w sprawach o charakterze ogólnym przed ETS³⁸. Obowiązujące procedury podzielono wg spraw dotyczących Polski bezpośrednio, w których zajęcie stanowiska jest konieczne, oraz spraw nie dotyczących Polski bezpośrednio, w których zajęcie stanowiska nie jest konieczne.

Z technicznego punktu widzenia obecny system zostanie wkrótce poważnie zmodyfikowany, jeśli chodzi jego zaplecze teleinformatyczne. Na ukończeniu są prace nad systemem Elektronicznej Wymiany Dokumentów – Polska (EWD-P), wzorowanym na podobnych systemach stosowanych przez niektóre kraje członkowskie. Jego celem będzie przekazywanie informacji oraz usprawnienie pracy polskich urzędników uczestniczących w procesie legislacyjnym UE poprzez dostarczenie mechanizmów zarządzania dokumentami przesyłanymi z Unii oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia w wypracowywaniu polskich instrukcji i stanowisk w odpowiedzi na unijne dokumenty. System ten

³⁷ Urząd KIE koordynuje wypracowywanie stanowiska Polski w sprawach na podstawie art. 234 TWE w następującym trybie: Sekretarz ETS przesyła Sekretarzowi KIE wniosek sądu krajowego o wydanie orzeczenia wstępnego, Urząd KIE przesyła wnioski do ministerstw, zgodnie z właściwością, a te przedkładają pod obrady KERM propozycję rozstrzygnięcia wraz z ewentualnym projektem krajowego stanowiska.

³⁸ Tj. z art. 226 i 227 TWE – sprawy o naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, art. 230 i 232 TWE – skargi na nieważność aktów wspólnotowych lub na niewykonanie przez instytucje Wspólnoty ich zobowiązań oraz art. 234 TWE – pytania wstępne (prejudycjalne).

stanowił będzie repozytorium wszystkich dokumentów Sekretariatu Generalnego Rady i wszystkich dokumentów przygotowywanych przez Polskę w ramach wypracowywania stanowisk³⁹. EWD-P archiwizował będzie nie tylko dokumenty, ale także procedury ich przygotowywania, gdyż dotychczas nie można było mieć dostępu do informacji o stanie prac nad stanowiskiem oraz do wcześniej opracowanych stanowisk, jak tylko poprzez bezpośredni kontakt z ich autorem lub ręczne przeszukiwanie zawartości resortowych baz danych.

Istotnym elementem uczestnictwa Polski w procesie decyzyjnym w strukturach UE jest współpraca Rządu z Parlamentem, oparta na postanowieniach ustawy z 11.3.2004 r. o współpracy Rządu z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁴⁰. Podstawową kwestią, której dotyczy ta procedura, jest wypracowywanie stanowisk odnośnie do projektów aktów prawnych UE przyjmowanych przez Radę oraz wspólnie przez Radę i Parlament Europejski, czyli tej części *acquis*, na której tworzenie mają wpływ państwa członkowskie. Ponadto, zgodnie z ustawą, Rząd ma również wobec Parlamentu obowiązki⁴¹:

- przekazywania dokumentów UE, które podlegają konsultacjom z krajami członkowskimi (w szczególności białych i zielonych ksiąg, komunikatów KE i ich ocen sformułowanych przez organy UE, planów pracy Rady, rocznych planów legislacyjnych Komisji oraz ich oceny dokonanej przez Radę i Parlament, projektów aktów prawnych UE, projektów umów międzynarodowych, projektów decyzji przedstawicieli państw członkowskich, projektów aktów nie mających mocy prawnej oraz projektów aktów mających znaczenie dla wykładni i stosowania prawa UE);
- informacji o udziale Polski w pracach Unii (nie rzadziej, niż raz na 6 miesięcy) oraz informacji na temat przebiegu procedur stanowienia prawa UE oraz o stanowiskach Rządu zajmowanych w trakcie tych procedur;
- projektów polskich ustaw wdrażających prawo UE (wnoszenia ich nie później, niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE);

³⁹ W tym projektów i tekstów ostatecznych instrukcji, sprawozdań z posiedzeń Rady i jej ciał pomocniczych, notatek informacyjnych.

⁴⁰ Por. w niniejszym wydaniu Kwartalnika komentarz C. Mika i B. Pawłowskiego do tej ustawy oraz Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2002 r., Nr 23, poz. 398).

⁴¹ Od strony praktycznej ramy działań Rządu w związku ze współpracą z Parlamentem określono w przyjętym 16.7.2004 r. przez KERM dokumencie *Opis sposobu realizacji zobowiązań wynikających z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (Dz. U. Nr 52, poz. 515).

- propozycji, w celu wydania opinii, kandydatur na stanowiska członków instytucji europejskich (Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji oraz rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości, a także przedstawiciela Polski w COREPER, Komitecie Regionów, Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym).

Odnosząc się do najistotniejszego elementu współpracy Rządu z Parlamentem należy podkreślić, że zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie z 11.3.2004 r., począwszy od dnia akcesji Rząd jest zobowiązany do uzgadniania z Sejmem i Senatem stanowisk zajmowanych w trakcie prac nad projektami unijnych aktów prawnych. Uzgodnienia takie nie są prowadzone przez cały czas trwania prac nad danym aktem, ale jedynie na dwóch etapach:

- na początku ścieżki legislacyjnej, bezpośrednio po przekazaniu przygotowanego przez Komisję Europejską projektu aktu prawnego państwowym członkowskim;
- na końcu ścieżki legislacyjnej, bezpośrednio przed podejmowaniem przez Radę decyzji w sprawie przyjęcia konkretnego aktu prawnego.

Należy podkreślić, iż od strony praktycznej procedura współpracy Rządu z Parlamentem (por. Schemat nr 4) ściśle łączy się z wyżej przedstawioną procedurą koordynacji polityki europejskiej w zakresie tych kwestii, w których przedmiotem prac na forum Rady są projekty aktów prawnych. Procedura przebiega w kilku ściśle określonych krokach wynikających z postanowień art. 6 oraz art. 9 przedmiotowej ustawy i ograniczonych ramami czasu pracy Rady nad projektami aktów prawnych przekazanych przez Komisję Europejską⁴²:

1. Pracownicy Urzędu KIE⁴³ monitorują elektroniczną bazę danych Prelex, zawierającą informacje o wszystkich dokumentach przygotowywanych przez Komisję Europejską celem przekazania państwowym członkowskim i identyfikują te spośród nich, które stanowią projekty aktów prawa UE. W celu wskazania, które dokumenty spośród przekazywanych przez Radę są projektami aktów prawnych, Urząd KIE odwołuje się do art. 7 Regulaminu

⁴² Standardowo, od momentu przekazania projektu aktu prawnego państwowym członkowskim do czasu przyjęcia go przez Radę, nie powinno upłynąć mniej niż 42 dni.

⁴³ Urząd KIE pełni też rolę koordynatora współpracy Rządu z Parlamentem, inicjatora procedur wskazanych w ustawie oraz instytucji przekazującej do Parlamentu wskazane w ustawie dokumenty, zarówno otrzymane z UE, jak również przygotowane przez Rząd.

Rady⁴⁴, który określa sytuacje, w których Rada funkcjonuje jako prawodawca.

2. W chwili oficjalnego przekazania przez Sekretariat Generalny Rady dokumentu zawierającego zidentyfikowany wcześniej projektu unijnego aktu prawnego, Urząd KIE inicjuje procedurę przygotowania projektu stanowiska Rządu dotyczącego tego projektu. Do instytucji właściwej pod względem merytorycznym (oraz do ewentualnych instytucji współpracujących) kierowana jest prośba o przygotowanie projektu stanowiska Rządu, zawierającego oprócz stanowiska *sensu stricte* także opis celu, w jakim wydawany jest projektowany akt prawny i szczegółowe uzasadnienie stanowiska Rządu, uwzględniające ocenę skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych.
3. W ciągu 14 dni od oficjalnego przekazania przez Radę projektu aktu prawnego, projekt stanowiska Rządu jest przyjmowany przez KERM. Podczas posiedzenia rozstrzygane są ewentualne rozbieżności pojawiające się w opiniach różnych resortów. Po uzgodnieniu ostatecznej wersji projektu stanowiska jest ono przekazywane do Sejmu i Senatu RP.
4. W ciągu 21 dni od przekazania projektu stanowiska Rządu, właściwe organy Sejmu i Senatu (tj. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP oraz Komisja Spraw Unii Europejskiej Senatu RP) wyrażają opinię w sprawie projektu aktu prawnego UE (ale nie projektu stanowiska Rządu), przy czym ustawa nie nakłada na Parlament obowiązku wyrażenia takiej opinii.
5. W sytuacji, gdy opinia Parlamentu jest zgodna ze stanowiskiem Rządu, staje się ono podstawą do zajmowania stanowiska podczas prac nad projektem aktu prawnego na forach Rady. Natomiast w przypadku wydania opinii negatywnej, Rada Ministrów podejmuje decyzję w sprawie ewentualnej modyfikacji projektu stanowiska tak, aby uwzględniło ono opinię Parlamentu, bądź też odrzuca niniejszą opinię, ale w tej sytuacji musi niezwłocznie przedstawić Parlamentowi uzasadnienie takiej decyzji⁴⁵. Niniejszy element procedury współpracy Rządu z Parlamentem jest swoistym „łącznikiem” z procedurą uzgadniania stanowisk na

⁴⁴ Decyzja Rady nr 2004/338/WE, Euratom z 22.3.2004 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Rady (Dz. Urz. UE L 106 z 15.4.2004 r., s. 22).

⁴⁵ Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art.10 pkt 2 ustawy z 11.3.2004 r., konieczność ewentualnej modyfikacji stanowiska zachodzi jedynie w przypadku negatywnej opinii „organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu”, czyli Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP, a nie właściwej Komisji Senackiej.

potrzeby uczestnictwa przedstawicieli Polski w pracach grup roboczych i komitetów Rady, gdyż uzgodnione z Parlamentem stanowisko Rządu stanowi postawę dla przygotowywania instrukcji na posiedzenia tych organów.

6. Ponieważ w wyniku prowadzonych w strukturach Rady prac nad projektem aktu prawnego akt ten może ulec modyfikacji w stosunku do jego wersji pierwotnej⁴⁶, przed ostatecznym przyjęciem projektu, tj. posiedzeniem formacji Rady, podczas którego przewidziano dyskusję w sprawie danego projektu, Rząd po raz kolejny zasięga opinii Parlamentu (tym razem jedynie Sejmu). Odbywa się to w formie prezentacji na forum Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP instrukcji na dane posiedzenie Rady i dyskusji nad jej zapisami. W przypadku wydania negatywnej opinii przez Komisję, powtarzana jest procedura opisana w punkcie 5.

Należy podkreślić, że od opisanej wyżej procedury przewidziano wyjątki związane przede wszystkim z przypadkami, w których czas trwania prac w strukturach Rady jest krótszy niż 42 dni i nie pozwala na dotrzymanie terminów wynikających z ustawy.

Praktyczne doświadczenia wynikające z funkcjonowania opisanego sytemu współpracy Rządu z Parlamentem nie są obecnie zbyt obszerne, gdyż obowiązuje on dopiero od daty przystąpienia Polski do Unii. Od tego czasu⁴⁷ do 10.8.2004 r. Urząd KIE zainicjował procedurę przygotowywania projektów stanowisk Rządu w stosunku do 100 projektów aktów prawnych przekazanych państwom członkowskim przez Komisję Europejską. Do 42 spośród nich przygotowano i przekazano do Parlamentu projekty stanowisk Rządu (37 projektów aktów prawnych), bądź też Rząd uzyskał o nich opinię Parlamentu w drodze prezentacji instrukcji na posiedzenie właściwej formacji Rady (5 projektów aktów prawnych). W przypadku 8 projektów aktów prawnych, ze względu na przyspieszoną procedurę ich przyjmowania przez Radę, do Sejmu przekazano wyłącznie informacje o zajętych przez Rząd stanowiskach.

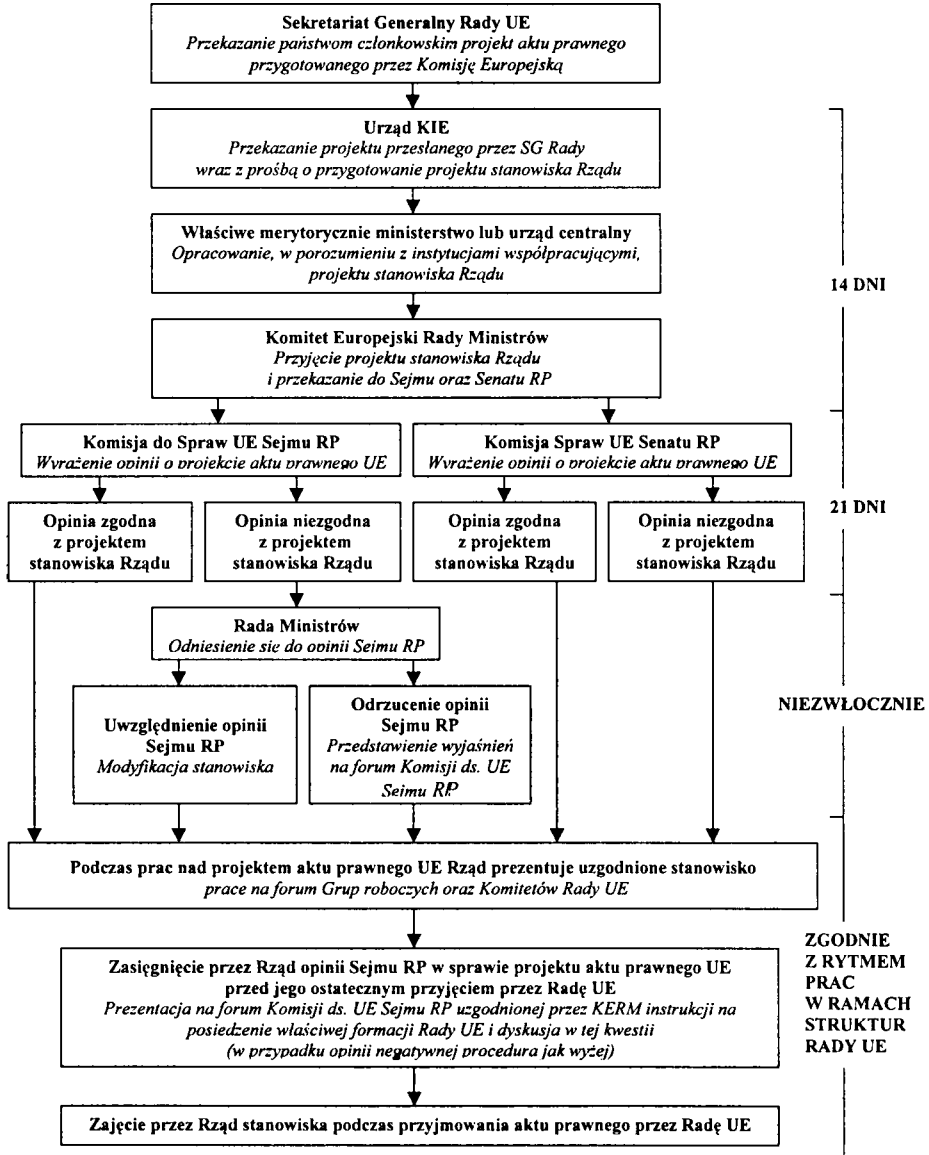
Spośród opinii wyrażonych przez Parlament dotychczas tylko jedna opinia Sejmu była odmienna od stanowiska proponowanego przez Rząd⁴⁸, jednak nie spowodowało to konieczności odniesienia się do roz-

⁴⁶ Zaproponowanej przez Komisję Europejską, w stosunku do której Rząd przygotowywał projekt stanowiska, zaś Parlament wyrażał opinię.

⁴⁷ *Nota bene* projekty aktów prawnych przekazywane państwom członkowskim przez Komisję Europejską przed 1.5.2004 r. nie zostały włączone w procedurę.

⁴⁸ Propozycja decyzji Rady zatwierdzającej wprowadzenie na rynek żywności i składników żywności pochodzących z genetycznie modyfikowanej kukurydzy linii NK

Przebieg prac nad przygotowaniem stanowiska Polski w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej



bieżności przez Radę Ministrów, gdyż w zasadzie równoległe z wyrażeniem opinii przez Sejm na forum Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa odbywało się głosowanie w sprawie tego projektu aktu prawnego, podczas którego państwa członkowskie podjęły decyzję, która okazała się zgodna z opinią Sejmu.

PODSUMOWANIE

Zarówno system koordynacji istniejący w okresie przedczłonkowskim, jak i obecnie funkcjonujące rozwiązania, spotkały się z krytyką. Mówiono, że system ten niepotrzebnie centralizuje przekazywanie informacji otrzymywanych bezpośrednio z Unii Europejskiej, że związane są z nim znaczne koszty i konieczność przeszkolenia pracowników administracji rządowej, że nie ma w zasadzie potrzeby zbytniego biurokratyzowania procedur. Rzecz jednak w tym, że to właśnie centralizacja przepływu informacji, utworzenie powszechnego systemu informatycznego dostępnego nie na szczeblu resortowym, lecz rządowym, a także zapoznanie członków korpusu służby cywilnej z zadaniami związanymi z członkostwem Polski w Unii to podstawowe cele, jakie muszą być osiągnięte, aby zapewnić stronie polskiej odpowiednie warunki do sprawnego realizowania się, jako państwu członkowskiemu UE. Nie można ukrywać, że zaproponowany pod koniec 2002 r. system koordynacji stanowił poważne wyzwanie organizacyjne (w tym informatyczne, kadrowe, szkoleniowe) dla wielu resortów. Niekiedy polegało to na konieczności zmiany wieloletnich przyzwyczajzeń i tradycji administracji publicznej, np. jeśli chodzi o tryb pilnych uzgodnień międzyresortowych, bądź też ujawnianie wewnętrznych podziałów organizacyjnych w poszczególnych urzędach wraz z podziałem kompetencji między pracującymi w nich urzędnikami.

W początkowej fazie udziału w pracach unijnych instytucji pojawiały się niekiedy trudności związane z dużą ilością napływających do Polski dokumentów. W związku z tym, w strukturach szeregu ministerstw i urzędów centralnych dokonano zmian organizacyjnych, zwłaszcza w komórkach koordynacyjnych tak, aby usprawnić przepływ dokumentów oraz procedurę uzgodnień wewnętrznych, przed przekazaniem stanowisk do uzgodnień zewnętrznych⁴⁹. Kolejnym problemem były krót-

603, jako nowej żywności lub nowych składników żywności, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 258/97.

⁴⁹ F. Jasiński, M. Tabor, op. cit., s. 64.

kie terminy, jakie Polska otrzymywała na wypracowanie swoich stanowisk⁵⁰ oraz konieczność docierania do dokumentów, które przyjmowane były w trakcie prac legislacyjnych nad danym aktem prawnym, lecz jeszcze przed uruchomieniem procedury informowania i konsultacji.

W ramach procedury informowania i konsultacji oraz statusu aktywnego obserwatora kraje przystępujące uzyskały możliwość prezentacji swych stanowisk w sprawach, które są dla nich szczególnie wrażliwe⁵¹. I choć nie były one formalnym elementem procesu decyzyjnego (nie mogły zablokować procedury legislacyjnej), to już sama możliwość udziału w dyskusji i poszukiwania ewentualnych sojuszników istotnie wzmocniała argumentację prezentowaną przez kraje przystępujące. Warto zauważyć, że Polska kilkakrotnie była proszona o wsparcie przez ówczesne państwo członkowskie i sama skutecznie o podobne wsparcie zabiegała. Wśród zdobytych wówczas doświadczeń należy także wymienić bliższe zapoznanie się z obowiązującymi w UE procedurami decyzyjnymi.

Jak słusznie piszą A. Michoński i A. Nowak-Far, „sposób koordynacji poszczególnych szczebli administracji publicznej danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie ma bezpośredniego znaczenia dla oceny wypełniania przez nie obowiązków wynikających z członkostwa, byleby tylko zobowiązania państwa członkowskiego wynikające z prawa WE były prawidłowo i terminowo realizowane”⁵². Jednakże proponują oni podejmowanie określonych zadań nie mających charakteru systemowego, ograniczając się w zasadzie do nadania Radzie Ministrów nowych funkcji, bez wyraźnego współudziału instytucji koordynującej, jaką w obecnej strukturze – trzeba wyraźnie podkreślić, iż sprawdzającej się od ostatnich siedmiu lat – jest KIE/KERM. Trudno jest się zgodzić z takim podejściem, bowiem wiąże się ono z nałożeniem znacznej liczby nowych zadań na Radę Ministrów, przy czym ich charakter i swista odrębność powoduje, że najlepiej byłby one realizowane w formule powiązanej z Radą Ministrów, lecz odrębnej – podobnie jest zresztą w większości państw członkowskich Unii. Przyjęty system opierający

⁵⁰ Zdarzało się, że dokumenty przekazywane przez Radę zawierały informację, że grupa robocza, na którą dany dokument będzie omawiany, spotka się w ciągu 48 godzin. Powodowało to problemy organizacyjne związane m.in. z przeprowadzeniem procedur wyjazdowych oraz zakupem biletów lotniczych. Powodowało to, że niekiedy, że zamiast eksperta resortowego w spotkaniu brał udział pracownik Przedstawicielstwa RP przy UE.

⁵¹ *Nota bene* stanowiska aktywnych obserwatorów zgłoszone w formie pisemnej stawały się oficjalnymi dokumentami UE i były analizowane przez wszystkie kraje członkowskie.

⁵² A. Michoński, A. Nowak-Far, op. cit., s. 8.

się o Komitet Europejski Rady Ministrów wydaje się być – na chwilę obecną – optymalny, pozwala bowiem na horyzontalną ocenę spraw diskutowanych na jego forum i ograniczenie do minimum nieporozumień i trudności związanych z okresem poakcesyjnym. Lekcja polegająca na skorzystaniu z doświadczeń okresu aktywnej obserwacji, będącej swoistą „symulacją członkostwa”, została odrobiona, przy czym skorzystały z niej zarówno kadry kierownicze, jak i szczebel ekspercki w ministerstwach i urzędach centralnych.

W nadchodzących miesiącach polską administrację czeka niełatwy test. Obok przygotowań do uruchomienia systemu EDW-P i dalszej dyskusji nad ewentualną modyfikacją procedur koordynacyjnych, konieczne jest udowodnienie partnerom z pozostałych państw członkowskich Unii, że rozwiązanie obowiązujące w Polsce pozwala na sprawne i terminowe przygotowywanie merytorycznie kompletnych stanowisk, umożliwia nam zawiązywanie koalicji i skuteczne lobbowanie na forum unijnym. Należy wreszcie zapewnić, że system koordynacji jest w stanie oprzeć się naciskom politycznym, ma podstawy w świadomej procedur i znającej tajniki unijnego *acquis* kadrze, która potrafi sprostać dynamice działań UE oraz w potrzebie włączania do dyskusji nad rządowymi stanowiskami organizacji pozarządowych i partnerów społecznych. Kadra ta winna nie tylko dobrze znać swoich partnerów resortowych na poziomie krajowym, lecz również wykorzystywać szanse bliższego poznania ekspertów z pozostałych krajów członkowskich, bowiem kontakty bilateralne pełnią w systemie uzgadniania stanowisk i kompletowania koalicji na poziomie unijnym znaczenie kluczowe.

Podsumowując powyższe rozważania należy jeszcze raz przypomnieć, że jednym z głównych założeń utworzenia systemu koordynacji jest jego stabilność, ta z kolei w znacznej mierze opiera się nie tyle na rozwiązaniach teleinformatycznych i zasobach budżetowych, ile na odpowiedzialności pracowników administracji publicznej, którzy poważnie potraktują zadania, jakie wiążą się z funkcjonowaniem systemu. Nie oznacza to naturalnie, że stagnacja i brak jakichkolwiek zmian w obowiązujących ramach organizacyjnych to podejście właściwe, lecz trzeba także mieć na względzie, iż ocenę obecnego systemu będzie można przedstawić dopiero po upływie pewnego czasu.