

1. Uwagi wstępne

Unia Europejska traktowana jako system polityczny, stanowi skomplikowany mechanizm decyzyjny. System ten nie jest skierowany jedynie do wnętrza państwa, ale stanowi swoistą hybrydę, w której centrum ścierają się różne formy, płaszczyzny i kierunki podejmowania decyzji, bardzo często mało przejrzyste i niezrozumiałe dla przeciętnego obserwatora¹. Jego istotą jest funkcjonowanie wielu płaszczyzn permanentnego negocjowania i podejmowania decyzji, a także wielość podmiotów je podejmujących i wykonujących. Co do zasady, to europejskie instytucje i organy stanowią o większości różnego rodzaju norm, które następnie są wykonywane przez państwa członkowskie. Wraz z rozwojem procesu integracji europejskiej zwraca się także uwagę na wielopoziomowość tego systemu, obejmującą podmioty niepaństwowe występujące poza oficjalnym obiegiem decyzyjnym². Jak zauważa Z. J. Pietraś, w następstwie tego procesu następuje krystalizacja nowego, trójpoziomowego modelu tożsamości, którego składnikami są: model tożsamości europejskiej, narodowej i regionalnej³. W praktyce, państwo członkowskie musi zatem wykazać zdolność adaptacji do tak zmiennego środowiska decyzyjnego, którego jest zarówno kreatorem, jak i wykonawcą⁴. W wyniku członkostwa w Unii Europejskiej państwo ogranicza się kompetencyjnie, zarówno na płaszczyźnie wertykalnej, jak i horyzontalnej⁵. Nie jest jednak tak, iż przystępując do Unii Europejskiej państwo przekazuje kompetencje na rzecz „brukselskich” organów supranarodowych, a następnie zdaje się na ich łaskę i niełaskę.

2. Pojęcie „koordynacja polityki europejskiej”

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji koordynacji. Etymologicznie pojęcie koordynacja wywodzi się z łacińskiego „*coordinatio*”, „*coordinare*”, co oznacza dosłownie „uzgodnienie”, „zharmonizowanie”, czy „uporządkowane współdziałanie”⁶. Według słownika wyrazów obcych PWN pojęcie koordynacji może występować w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jest to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób. Natomiast w drugim znaczeniu oznacza harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś⁷.

¹ Por. Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 37-46.

² Z. Czachór, *Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich* [w:] *Przewodnictwo państwa...*, s. 26-27.

³ Z. J. Pietraś, *Teoria adaptacji politycznej* [w:] *Adaptacja wartości europejskich w państwach islamu*, A. Ziętek, K. Stachurska (red.), Lublin 2004, s. 27.

⁴ Z. J. Pietraś, *Skutki pogłębiania i poszerzania Unii Europejskiej* [w:] *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, J. Fiszer (red.), Poznań-Warszawa 1996, s. 124-125; J. Barcz, *Przedślowie* [w:] A. Nowak-Far, *Krajowa administracja...*, s. 9.

⁵ Z. Czachór, *Państwo w procesie kształtowania ładu międzynarodowego a wykonywanie władzy integracyjnej powierzonej Unii europejskiej* [w:] *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, M. Pietraś, K. Marzęda (red.), Lublin 2008, s. 352.

⁶ Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007.

⁷ Por. Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 2008.

Zdaniem J. Francesa *et al.*, koordynacja jest zjawiskiem społecznym łatwym do zdefiniowania, ale trudno uchwytnym w praktyce. Oznacza ona nawiązywanie stosunku pomiędzy różnorodnymi działaniami i zadaniami, które w ten sposób należy pogodzić, koordynując je. Zajmują się tym wyznaczone podmioty (agendy, agencje, politycy i urzędnicy) uczestniczące w określonej sytuacji decyzyjnej dotyczącej Unii Europejskiej⁸. Według A. Nowaka-Fara, koordynacją nazywa się umieszczenie albo ułożenie czegokolwiek, w tym także rzeczy lub procesów, w logicznym z punktu widzenia jakiegoś racjonalnego modelu rzeczywistości porządku wobec siebie lub wobec systemu, którego owo „cokolwiek” jest częścią⁹. W tym rozumieniu kryterium wyróżniającym koordynację jest jej występowanie, a wystarczalność koordynacji mierzona jest przez wgląd w jej całość, której częścią ma być przynajmniej jeden lub więcej elementów.

W nauce zarządzania zwraca się często uwagę na aspekt ekonomiczny i wydajnościowy procesu koordynacji. W takim ujęciu jest ona zatem funkcją zarządzania, a jej celem jest porządkowanie elementów, które służą realizacji wspólnego celu. Chodzi tu mianowicie o usprawnianie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi działaniami, a także komunikację pomiędzy kierownikami realizującymi oznaczone zadania. Co do zasady, tak pojmowana koordynacja powinna zawierać element racjonalności, który należy uwzględniać przy opracowaniu i realizacji planów i strategii. Racjonalność jest bowiem przesłanką istnienia wysokiego stopnia efektywności¹⁰. Z kolei w ujęciu zarządzania decyzyjnego podkreśla się, że koordynacja to ustalony sposób współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych. W konsekwencji można wyróżnić dwa rodzaje koordynacji: horyzontalną i wertykalną. O ile koordynacja horyzontalna polega na współpracy pomiędzy jednostkami tego samego szczebla, o tyle w przypadku koordynacji wertykalnej poszczególne zadania są koordynowane wraz z wykorzystaniem zasobów przydzielonych poszczególnym funkcjom i jednostkom organizacyjnym, aby zapewnić ich zgodność działań z celami dyrekcji przedsiębiorstwa¹¹.

Na gruncie nauki o celowości, wskazuje się na specyficzne cele tworzenia i funkcjonowania systemu koordynacji polityki europejskiej. Zdaniem R. Hykawego podstawowym jego celem jest wypracowanie mechanizmu uzgadniania wspólnego stanowiska rządu w kwestiach omawianych i rozstrzyganych przez główne instytucje decyzyjne Unii Europejskiej¹². Natomiast według analityków Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) chodzi o wykształcenie odpowiednich struktur przekładających się na skuteczność ich działania. Sam zaś system koordynacji jest prostą konsekwencją przyjęcia podejścia instytucjonalno-funkcjonalnego polegającego na zaakceptowaniu „określonych rozwiązań instytucjonalnych, służących sprawnemu koordynowaniu krajowej polityki europejskiej”¹³. Cele sprawowania koordynacji są także określone przez normy prawne. Organ koordynujący jest uprawniony stosować jedynie te środki oddziaływania, które zostały mu przydane przez przepisy prawa w ściśle określonych przez nie celach. Jak słusznie podkreślają E. i E. Ura, w sytuacji gdy organowi koordynującemu wprost

⁸ J. Frances, R. Levačić, J. Mitchell, G. Thompson (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London 1991, s. 3.

⁹ A. Nowak-Far, Czy koordynacja krajowej polityki prowadzi do zwiększenia profesjonalizmu polskiej administracji publicznej?, „Studia i Prace KES” 2003, z. 5, s. 37-50.

¹⁰ Por. Słownik ekonomiczny przedsiębiorcy, Szczecin 1998.

¹¹ Por. Zarządzanie firmą: strategie, struktury, decyzje, tożsamość, Warszawa 2001, *passim*.

¹² R. Hykawy, Koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE, „Biuletyn Analiz UKiE” 2002, nr 9, s. 121.

¹³ Por. Koordynacja polityki europejskiej w wybranych państwach członkowskich – poziom krajowy, RCSS, Warszawa 2003.

nie zostaną przyznane środki, które może zastosować wobec organu koordynowanego, to może on jedynie korzystać z instrumentów niewładczych. Jednocześnie organ koordynowany jest zobowiązany do powstrzymania się od działań i zaniechań, które mogłyby uniemożliwić wykonanie ustawowego nakazu koordynacji¹⁴.

Zgodnie z teorią nauki prakseologii, koordynacja stanowi harmonię pomiędzy wszystkimi czynnościami, której celem jest przyczynianie się do łatwego funkcjonowania i powodzenia organizacji, a także sprawne i oszczędne realizowanie zadań¹⁵. Tak określony cel koordynacja realizuje zwłaszcza poprzez nadawanie elementom materialnym i społecznym właściwych rozmiarów, liczenie się z przyjętymi zobowiązaniami i konsekwencjami przy wykonywaniu poszczególnych czynności, proporcjonalnym przystosowaniu środków do celu, a także poprzez podporządkowanie rzeczom głównym rzeczy drugorzędnych. Zdaniem K. Piętki, polskiego przedstawiciela prakseologii, koordynacja jest jedynie jednym z elementów współdziałania, której istota nie zawiera się tylko w procesie scalania mniejszych elementów w jeden większy, ale także na uzgadnianiu czynności, które składają się na złożony czyn wielopodmiotowy¹⁶.

Pojęcie koordynacji jest także znane w politologii. Zdaniem Profesora Z. J. Pietrasia, koordynacja jest szczególną przesłanką spójności. Reguła koherencji zawiera wymóg koordynacji każdego działania ze wszelkimi innymi jeszcze podejmowanymi działaniami. Spójność może bowiem zostać naruszona zarówno poprzez decyzje zupełnie banalne, jak i wyraźnie strategiczne¹⁷. W tym ujęciu koordynacja jest raczej strategią i rodzajem zachowania się państwa w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, a jednocześnie nie jest ona tożsama z pojęciem polityki zagranicznej. Zdaniem J. Barcza koordynacja wynika z potrzeby wykształcenia nowych mechanizmów relacji pomiędzy suwerennością państwową a supranarodową, co w konsekwencji ma pozwolić na wpływanie państwa członkowskiego (jego przedstawicieli) na kształtowanie procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, a w ostatnim etapie także ma pozwolić na właściwą implementację prawa europejskiego¹⁸. W praktyce politycznej koordynacja to nic innego jak podejmowanie przez instytucje polityczne takich uzgodnień, które umożliwią wypracowanie przez nie wspólnego i spójnego stanowiska „na zewnątrz”. Zasady, na jakich takie uzgodnienie będzie miało miejsce, są określane przez procedury formalnoprawne, a także status i nieformalną pozycję polityczną takich instytucji¹⁹.

W ujęciu administracyjnym koordynacja oznacza wykonywanie określonych uprawnień przez organ w stosunku do innych organów, które wobec niego podporządkowane organizacyjnie lub służbowo. Zdaniem K. Maryla pod tym pojęciem należy rozumieć mechanizm uzgadniania stanowisk pomiędzy jednostkami centralnej administracji rządowej. Chodzi tutaj o jednostki podległe organowi wyższego stopnia, a także, w pewnych sytuacjach, działające samodzielnie, ale na które organ, któremu przydano funkcję koordynacji, ma możliwość

¹⁴ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 93-94.

¹⁵ Zdaniem Henryka Fayola, klasyka współczesnej prakseologii, oprócz funkcji koordynowania należy wyróżnić także następujące funkcje: przewidywania, organizowania, rozkazywania i kontrolowania, por. H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 4-8, 72-73.

¹⁶ K. Piętko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 251-253.

¹⁷ Z. J. Pietraś, *Decydowanie...*, s. 434.

¹⁸ J. Barcz, *Charakter prawny Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska. System...*, s. 79.

¹⁹ K. Maryl, *Koordynacja 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. 195.

władczego wpływu w celu zharmonizowania działalności tych jednostek. Koordynacja posiada w tym wypadku istotne znaczenie, ponieważ sprawne wypracowywanie jednolitego stanowiska jest gwarancją uzyskania wpływu na kształtowanie polityk i działań podejmowanych przez Unię Europejską²⁰. Według E. i E. Ury koordynacja jest następstwem specjalnego trybu odpowiedzialności, a ta kształtuje się w różny sposób, w zależności od tego, czy relacje między nimi opierają się na koordynacji, kierownictwie, nadzorze lub kontroli²¹. Organ, któremu przydano funkcje koordynacji odpowiada za efekty działalności koordynacyjnej, choć jego odpowiedzialność za działania jednostek koordynowanych jest ograniczona w takim zakresie, w jakim jest on zdolny do wiążącego wpływania na ich działalność.

W nauce prawa, pojęcie koordynacji jest od końca lat dziewięćdziesiątych używane w gałęzi prawa prywatnego, zwłaszcza prawa zabezpieczania społecznego, czy prawa konkurencji. W tym ujęciu jest ściśle związana z funkcją gwarancyjną prawa i przysługuje podmiotom wyposażonym w prawa podmiotowe²². Koordynacja wynika z norm innych niż prawo wewnętrzne, które uzupełniają prawo wewnętrzne danego państwa, zaś jej celem jest zabezpieczenie świadczenia już prawnie przyznanego. Tak rozumiana koordynacja dotyczy zwłaszcza gałęzi prawa prywatnego, w tym prawa prywatnego międzynarodowego i europejskiego prawa prywatnego. Zdaniem R. Kędziory cechą charakterystyczną takiego przydania kompetencji jest swoiste sprzężenie uprawnienia i obowiązku²³. W tym ujęciu autorzy proponują wyróżnienie wymiaru formalnoprawnego i instytucjonalnego koordynacji. W wymiarze formalnym, całokształt podejmowanych działań koordynacyjnych zależy od decyzji i zarządzeń właściwych organów. Stanowią one zwłaszcza o powołaniu (lub nie) międzyresortowych zespołów koordynacyjnych i delegowanych do nich kompetentnych pracowników: prawników, specjalistów i ekspertów zewnętrznych. Natomiast w wymiarze instytucjonalnym koordynację tworzą różnego rodzaju ciała (*body*): komitety i zespoły międzyresortowe, a także procedury, takie jak konsultacje międzyresortowe²⁴.

W prawie Unii Europejskiej podstawę normatywną koordynacji do niedawna jeszcze stanowił art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który obligował państwa członkowskie do zastosowania „wszelkich właściwych środków, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, zapewniających wypełnienie zobowiązań nałożonych przez TWE lub wynikających z działań podjętych przez instytucje Wspólnoty”²⁵. Tak sformułowany przepis zawierał nakaz o charakterze generalnym (tzw. klauzula lojalności) i zobowiązywał także państwa członkowskie do „ułatwiania wykonywania przez Wspólnotę jej zadań”. W świetle aktualnego stanu normatywnego Unii Europejskiej, jej członkowie są zobowiązani do realizacji postanowień traktatowych oraz wynikających z nich obowiązków wtórnych. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi przez Traktat Lizboński, państwa członkowskie, w ramach Unii

²⁰ K. Maryl, *op. cit.*, s. 193.

²¹ E. Ura, E. Ura, *op. cit.*, s. 93-94.

²² Por. B. Michalski, *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji*, Warszawa 2009; T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze 1999.

²³ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 19-20; W. Góralczyk Junior, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, t. III, Warszawa 1978, s. 179.

²⁴ K. Maryl, *op. cit.*, s. 193.

²⁵ Art. 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rzym 25 marca 1957 r. w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicejski, Dziennik Ustaw (dalej jako Dz. U.) z 30 kwietnia 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.

koordynują swoje polityki gospodarcze, polityki zatrudnienia, a także polityki społeczne²⁶. Art. 2 ust. 5 TFUE stanowi zaś, że „w niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach”. Jak dookreśla to art. 2 ust. 6 TFUE, „zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny”²⁷.

Wypełnianie zobowiązań wynikających z prawa unijnego dotyczy państw członkowskich niezależnie od tego, jak są one wewnętrznie zorganizowane. Ułatwiają one wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, państwa członkowskie są zobligowane do podejmowania wszelkich środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, właściwym dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Jednocześnie są one zobowiązane do ułatwiania Unii wypełniania jej zadań i powstrzymania się od podejmowania takich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii²⁸.

Tak sformułowane postanowienia są wzmocnione przez konsekwentne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w którym zostało podkreślone, że szczegółowe normy traktatowe określające obowiązki wyznaczają zakres działania, zaniechania, bądź znoszenia (*facere, non-facere, pati*), do którego państwa członkowskie są zobowiązane²⁹. W innym zaś orzeczeniu Trybunał wypowiedział się, że sposób koordynacji w danym państwie członkowskim nie ma bezpośredniego znaczenia dla wypełniania przez nie obowiązków wynikających z członkostwa³⁰. Istotne jest jedynie, aby zobowiązania państwa członkowskiego były prawidłowo i terminowo realizowane. Wszelkie nieprawidłowości wynikające z powodu nieefektywności koordynacji należy przypisać jedynie państwom członkowskim i jednoznacznie zaliczyć jako łamanie prawa unijnego³¹. Nie trzeba zatem wskazywać konkretnego mechanizmu koordynacji, który zawiódł, wystarczy jedynie wskazać, że naruszenie takie miało miejsce, określić, na czym polegało i wskazać szkodę z niej wynikającą.

W wyniku tzw. procesu europeizacji polityki wewnętrznej państw członkowskich, nie jest możliwa do utrzymania koncepcja wyłącznego wpływu rządu państwa członkowskiego w procesie koordynacji. Zdaniem A. Dumały taka europeizacja jest procesem dwukierunkowym. Z jednej strony, integracja europejska kształtuje wewnętrzną politykę, ale jednocześnie także państwa członkowskie poszukują możliwości kształtowania kierunku

²⁶ Por. art. 5 ust. 1, 2, 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ((wersja skonsolidowana) dalej jako TFUE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dalej jako Dz. Urz. UE) z 9 maja 2008 r. nr C 115/47 PL.

²⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 TFUE Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa. W pkt 4 niniejszego artykułu wymienione zostały dziedziny w których Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi. Chodzi mianowicie o: rynek wewnętrzny, politykę społeczną, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych), środowisko naturalne, ochronę konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energię, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego.

²⁸ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE z 9 maja 2008 r. nr C 115/13 PL.

²⁹ Por. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Włochom. Dz. Urz. UE z 1990 r. nr C-48, poz. 89.

³⁰ Por. 2. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Włochom. Dz. Urz. UE z 1992 r. nr C-296, poz. 92.

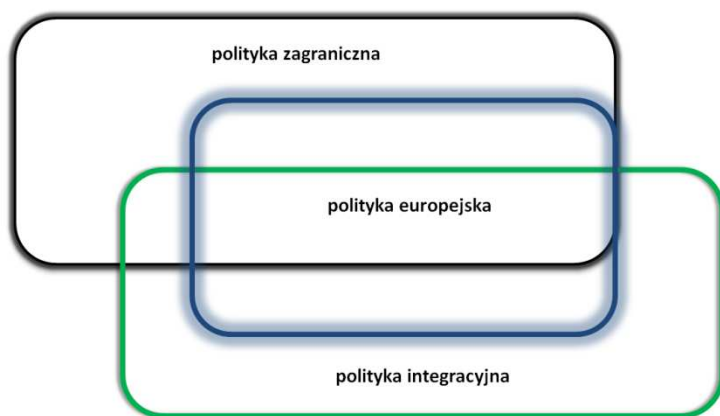
³¹ A. Michoński, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 5-6.

integracji europejskiej³². Zazwyczaj państwo jest tu utożsamiane z jego rządem. Należy jednak zaznaczyć, że w tym procesie decyzyjnym uczestniczą także inne, niż egzekutywa podmioty: parlamenty narodowe, władze lokalne i regionalne, organy jurysdykcyjne i podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Jak przyjęło się uznawać się literaturze, koordynacja polityki europejskiej nie jest ani polityką zagraniczną, ani polityką wewnętrzną, ze względu na swój hybrydowy i supranarodowy charakter. Nie jest tym bardziej metodą zarządzania. W tym ujęciu nie jest także ekskluzywną kompetencją odgórnie przydaną administracji przez państwo. Nie mieści się także w klasycznym ujęciu zaproponowanym przez politologię³³.

Tak rozumianą koordynację należy odnosić do pojęcia polityki europejskiej, które jest niekiedy utożsamiane z polityką integracyjną. Niemniej jednak, pojęcia te różnią się między sobą zakresem treściowym. Zdaniem J. Borkowskiego, polityka integracyjna „łączy w sobie instrumenty właściwe dla polityki zagranicznej i krajowej (wewnętrznej) w zakresie niezbędnym dla realizacji zobowiązań wobec Unii i wykorzystania możliwości, jakie stwarza Unia”³⁴. Zależności te ilustruje wykres 1. Jak podkreśla J. Barcz, koordynacja polityki europejskiej jest logicznym następstwem rozwoju procesu integracji europejskiej, w którego toku wykształcone zostały nowe mechanizmy relacji pomiędzy suwerennością państwową a siłą ponadnarodową. Autor podkreśla, że „oba te obszary działają podobnie jak koła zębate, współgrając ze sobą do lepszego osiągnięcia zakładanego, wspólnego celu”³⁵.

Wykres 1

Zależności między polityką zagraniczną, europejską i integracyjną



Źródło: 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.

³² A. Dumala, *O pojęciu, mechanizmach i instrumentach europeizacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2007, vol. XIV, sectio K, s. 13.

³³ Pojęcia „koordynacja polityki europejskiej” nie należy mylić z instytucją tzw. Otwartej Metody Koordynacji, której istotą są następujące elementy: wprowadzanie specjalnych wytycznych (tzw. miękkie prawo), określanie wskaźników i kryteriów porównawczych (*best practices*) w celu osiągnięcia jak najlepszych wyników, wdrożenie wytycznych na poziomie państw członkowskich oraz opracowanie sprawozdań i raportów strategicznych w celu oceny skuteczności realizowanych polityk.

³⁴ J. Borkowski, *Nowe cele i zadania polskiej polityki integracyjnej po przystąpieniu do Unii europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna...*, J. M. Fiszer (red.), Warszawa 2006, s. 137.

³⁵ J. Barcz, *Przedślowie...*, s. 9.

Pojęcie koordynacji polityki europejskiej jest zjawiskiem zdecydowanie bardziej złożonym niż koordynacja międzyinstytucjonalna w systemie wewnętrznym państwa. Specyfika koordynacji polityki europejskiej wynika z następujących przesłanek. Po pierwsze, przedmiot koordynacji jest o wiele bardziej złożony i skomplikowany, a co za tym idzie, nie stanowi on typowej i wyłącznej domeny danego resortu. Po drugie, wynika ze znaczenia problematyki europejskiej w systemie definiowania interesów i racji stanu państwa członkowskiego. W tym ujęciu podkreśla się ważkość spraw europejskich i stopnia poziomu agregacji poszczególnych jej polityk. Po trzecie, ze względu na specyfikę tak skonstruowanego systemu integracyjnego, konieczne jest opracowanie skutecznego i wyrazistego systemu decyzyjnego i składających się nań: uczestników, procedur, a także reguł tak skonstruowanej na potrzeby europejskiej gry.

3. Systemy koordynacji polityki europejskiej

Zgodnie z poczynionymi powyżej ustaleniami, koordynacja polityki europejskiej jest zjawiskiem *stricte* politycznym. W klasycznym ujęciu, model koordynacji jest przedstawiony i odnoszony do specyfiki całego procesu koordynacji, za pomocą ujęcia systemowego, zwłaszcza wg Profesora Z. J. Pietrasia. Dla potrzeb niniejszej pracy, należy przyjąć, że system to „ogół organów uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi”³⁶. Przedmiotem rozważań należy poczynić także analizę interakcji zachodzących pomiędzy wieloma elementami systemu, utrzymujących ten system w stanie jak najbardziej zbliżonym do homeostazy, jako wyniku działania sprzężeń i konwersji wewnątrzsystemowej. W przypadku Unii Europejskiej, homeostat to rozbudowany element systemu, który jest odpowiedzialny za usunięcie odchylenia pomiędzy stanami: pożądanym i istniejącym³⁷.

Ujęcie systemowe podzielają F. Jasiński i J. Skoczek, którzy piszą o istnieniu kompleksowego systemu koordynacji polityki europejskiej. Celem takiego systemu jest zapewnienie najpełniejszego i najskuteczniejszego udziału poszczególnych państw członkowskich w pracy instytucji i organów Unii Europejskiej³⁸. Działania realizowane w jego obrębie podejmowane są jednocześnie na szczeblach Unii Europejskiej i państwa członkowskiego. Z istoty tak rozumianej koordynacji wynika, że ma ona zatem dotyczyć zarówno zagadnień o charakterze prawnym, jak i organizacyjnym. Wymiar prawny koordynacji dotyczy zwłaszcza: negocjacji treści aktów prawa europejskiego, wdrażania tych norm do państwowego porządku prawnego, a także udziału w postępowaniach przez TSUE. Organizacyjny wymiar koordynacji obejmuje: udział w posiedzeniach instytucji i organów Unii Europejskiej, kontakty z administracją Unii Europejskiej oraz innych państw członkowskich, a także obsługę procesu wypracowywania stanowisk narodowych.

³⁶ Por. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółeczeństwo i polityka. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, *passim*.

³⁷ Z. J. Pietraś, *Decydowanie...*, 58.

³⁸ F. Jasiński, J. Skoczek, *Koordynacja polityki integracyjnej...*, s. 222.

Zgodnie z koncepcją systemowo-funkcjonalną, w ramach systemu można wyróżnić określone podsystemy³⁹. Opierając się na klasyfikacji, którą zaproponował K. W. Deutsch, możemy wyróżnić cztery podsystemy w ramach modelu koordynacji polityki europejskiej: podsystem instytucjonalny, podsystem funkcjonalny, podsystem normatywny i podsystem komunikacyjny⁴⁰. W skład podsystemu instytucjonalnego wchodzi ministerstwa i urzędy centralne, a także wyspecjalizowane komórki zajmujące się procesem integracji europejskiej wraz z nadzorującymi decydentami zaangażowanymi w proces koordynacji. W różnych modelach koordynacji do stale powtarzających się elementów należą: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Stałe Przedstawicielstwo przy UE, ministerstwa, albo urzędy ds. europejskich, urząd premiera bądź kanclerza, ministerstwa, komitety ministerialne, a także narodowe parlamenty⁴¹. Podsystem funkcjonalny jest natomiast tworzony przez właściwe instytucje odpowiedzialne za proces wypracowywanego stanowiska wraz z koordynatorem systemu, właściwym ośrodkiem decyzyjnym oraz ośrodkiem koordynacyjnym. W ramach podsystemu normatywnego wyróżnia się normy i zasady regulujące stosunki w jego obrębie, a zwłaszcza reguły dotyczące wypracowywania określonych stanowisk, rozwiązywania konfliktów, czy prowadzenia ustaleń na poziomie międzyresortowym⁴². Do podsystemu komunikacyjnego należą natomiast: tradycyjny i elektroniczny międzyinstytucjonalny obieg dokumentów, nieformalne kanały przepływu informacji, a także zasady przekazywania i dostępu do dokumentów.

Jak podkreślają H. Steinmann i G. Schreyögg, elementami systemu koordynacji są: komitety, konferencje kierowników, koordynatorzy, stanowiska integrujące, a także organizacja macierzowa⁴³. W skład komitetów wchodzi problemowe grupy robocze pochodzące z różnych instytucji, podczas konferencji kierowników rozwiązywane są powstałe problemy i konflikty, a zadaniem koordynatorów jest kreatywne rozwiązywanie takich konfliktów i ich zapobieganiu, natomiast stanowiska integracyjne mają na celu nadzorowanie działań zespołu wielu działów i instytucji. Istotą organizacji macierzowej jest nałożenie organizacji poziomej na istniejącą już strukturę funkcjonalną, która jest zorientowana na ściśle określone działania. Niezmiernie ważne jest także to, że instytucje europejskie preferują styl podejmowania decyzji otwarty dla różnego rodzaju grup interesu⁴⁴.

Prawidłowość funkcjonowania całego systemu koordynacji polityki europejskiej powinna być mierzona także według kryteriów takich jak: wielość, różnorodność, a zwłaszcza jakość stosowanych w praktyce metod. Niemniej jednak, wybór właściwej metody zależy nie tyle od arbitralnych decyzji ośrodka decyzyjnego, ale od zastanych przez nią uwarunkowań, nazywanych przez Profesora Z. J. Pietrasia sytuacją decyzyjną⁴⁵. W takim ujęciu koordynację polityki europejskiej należy określić jako proces, co jest uzasadnione jego immanentnymi cechami: dynamiką,

³⁹ Por. D. Mitrany, *The Prospect of Integration: Federal or Functional* [w:] *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, A. J. R. Groom, P. Taylor (red.), London 1975, s. 72; L. Cram, *Integration Theory and the Study of the European Policy Process* [w:] *European Union: Power and Policy-Making*, J. Richardson (red.), London 1996, s. 42.

⁴⁰ Por. K. W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge 1966; K. W. Deutsch, *The Nerves of Government*, New York 1966, s. 254, (cyt. za:) P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych (Próba rekonstrukcji)* [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, K. Opałek (red.), Warszawa 1975, s. 92.

⁴¹ F. Jasiński, J. Skoczek, op. cit., s. 531.

⁴² K. Maryl, op. cit., s. 199.

⁴³ H. Steinmann, G. Schreyögg, *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady*, Wrocław 1998, s. 276-288.

⁴⁴ Szerzej na ten temat: por. J. Petersen, E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*, London 1999.

⁴⁵ Z. J. Pietraś, *Decydowanie...*, s. 46-56.

chronologią oraz kumulatywnym charakterem działań. Zaletą takiego ujęcia jest możliwość ustalenia prognoz dotyczących rozwoju sytuacji, a zwłaszcza przewidywania opartego na metodzie scenariuszy⁴⁶. Jak podkreślają analitycy RCSS, na czele z R. Hykawym, określone systemy koordynacji polityki europejskiej nie są oderwane od rzeczywistości społecznej i instytucjonalnej. Przyjęte przez państwa członkowskie rozwiązania są rezultatem wielu wpływających na nie zmiennych, takich jak: historia, ustrój państwa, kultura polityczna, a także stopień rozwoju gospodarczego⁴⁷.

W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się metody koordynacji systemowej stosowane przez administrację publiczną. I tak, według J. G. Marcha i H. A. Simpsona oraz J. D. Thompsona chodzi o trzy rodzaje metod: koordynację przez standaryzację, koordynację przez plan oraz koordynację poprzez wzajemne dostosowanie⁴⁸. Koordynację przez standaryzację osiąga się poprzez nadawanie rutyny działaniom poszczególnym jednostkom w obrębie danej organizacji, a także poprzez wprowadzenie do niej ustalonych reguł postępowania w powtarzających się sytuacjach. Koordynacja przez plan zakłada nadanie wszelkim istotnym działaniom podejmowanych w obrębie organizacji określonych ram o charakterze przestrzenno-czasowym, a także na dookreśleniu istoty typu relacji między nimi zachodzących. Koordynację przez wzajemne dostosowanie osiąga się natomiast dzięki skutecznemu zapewnieniu mechanizmów sprawnego przepływu informacji w ramach działania organizacji.

Należy zaznaczyć, że rozłączne stosowanie powyższych metod nie byłoby uzasadnione względami celowościowymi. Jak słusznie podkreśla A. Nowak-Far metody te są bardzo adekwatne w odniesieniu do systemu jakim jest Unia Europejska, zawierają bowiem także inne ważne cechy. I tak, głównym celem koordynacji przez standaryzację jest także odciążenie kręgu decyzyjnego od spraw rutynowych bądź powtarzających się cyklicznie, funkcją koordynacji przez plan jest zapewnienie przejrzystości i przewidywalności podejmowanych przez ośrodki decyzyjne działań, natomiast w wyniku koordynacji przez wzajemne dostosowanie możliwe jest ograniczenie ukrytych kosztów i zmniejszenia strat czasu wynikających z szumu informacyjnego w trakcie procesu podejmowania decyzji⁴⁹.

W dookreśleniu istoty koordynacji, jakim jest wzajemne uzgadnianie stanowisk pomiędzy państwami członkowskimi, jak i Unią Europejską, pomocne jest metoda modelowania. W tym ujęciu, konkretny system koordynacji tworzą: instytucje, procedury, decyzje, określone tło polityczne wraz z uwarunkowaniami społecznymi. Zdaniem Steinmanna i G. Schreyögga, w uzgadnianiu stanowisk w ramach modelu koordynacji pomocne są trzy narzędzia: hierarchia, programy i plany oraz reguły samouzgadniania⁵⁰. Hierarchia pozwala na utworzenie instancji zdolnej do rozwiązania problemów, które wymagają uzgodnienia. Narzędzie to jest pomocne do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy organami w sprawach dotyczących polityki europejskiej. Programy i plany są

⁴⁶ K. Maryl, *op. cit.*, s. 199.

⁴⁷ R. Hykawy, *op. cit.*, s. 122-123.

⁴⁸ Por. J. G. March, H. A. Simpson, *Organizations* [w:] *Organizations*, J. Wiley (red.), New York 1958; J. D. Thompson [w:] *Organizations in Action*, M. Grew-Hill (red.), New York 1967, s. 55-56 (cyt. za:) A. Nowak-Far, *Krajowa administracja...*, Warszawa 2004, s. 33.

⁴⁹ A. Nowak-Far, *Krajowa administracja...*, s. 33-35; Z. J. Pietraś, *Decydowanie...*, s. 46 i n.

⁵⁰ H. Steinmann, G. Schreyögg, *op. cit.*, s. 276-288.

nośnikami właściwych wytycznych postępowania w sprawach europejskich, a także pozwalają na uniknięcie konfliktów. Reguły samouzgadniania są pomocne w eliminacji niedoskonałości zarówno hierarchicznego, jak i programowego uzgodnienia, dotyczą one bowiem bezpośredniego uzgadniania czynności pomiędzy wykonawcami zadań.

Stosując kryterium treści F. W. Scharpf wyróżnia dwie formy koordynacji systemowej: pozytywną i negatywną. Koordynacja pozytywna polega na zapewnieniu współpracy całej administracji właściwej dla danej sprawy, natomiast istotą koordynacji negatywnej jest powstrzymywanie się aparatu administracyjnego od wykonywania pewnych działań, aby w maksymalnym stopniu ograniczyć konflikt międzyinstytucjonalny na poziomie danego państwa⁵¹. Ten rozłączny model jest dość powszechnie stosowany przez rządy państw członkowskich. Stosując natomiast kryterium poziomu na którym podejmowane są decyzje (por. teoria kręgów decyzyjnych), wyróżnia się systemy koordynacji politycznej oraz systemy koordynacji administracyjnej. W pierwszym przypadku decyzje są podejmowane na najwyższym szczeblu decyzyjnym (tzw. decyzje strategiczne), natomiast w drugiej sytuacji koordynacja przebiega na niższym poziomie urzędniczym (tzw. decyzje merytoryczne).

Zgodnie z dotychczasową praktyką, państwa członkowskie korzystają ze ściśle zindywidualizowanych metod opracowanych na potrzeby wewnątrzpaństwowego systemu podejmowania decyzji. Ułatwia to formułowanie, a następnie prezentację stanowisk państw członkowskich w europejskim systemie podejmowania decyzji. H. Kassim wskazuje zwłaszcza na takie dodatkowe metody jak: autonomiczne zarządzanie sprawami przez wyspecjalizowane ośrodki; ustanowienie wielu ośrodków koordynacyjnych; usprawnienie procesu przygotowywania stanowisk; ograniczenie liczby ośrodków, w których krystalizują się stanowiska państwa członkowskiego dotyczące spraw europejskich, w celu usprawnienia procesu decyzyjnego; usprawnienie kanałów przepływu informacji pomiędzy różnymi ośrodkami decyzyjnymi; tworzenie sieci decyzyjnych w poziomie wertykalnym i horyzontalnym wraz z udziałem decydentów z ośrodków różnego szczebla; konieczność uzgadniania powszechnie zaakceptowanych kierunków polityki, które determinują sensowność bardziej skonkretyzowanych decyzji⁵².

W literaturze funkcjonuje także dychotomiczny podział koordynacji systemowej na strategiczną i selektywną. O ile koordynacja strategiczna dotyczy realizacji ogólnych celów wysokiego szczebla hierarchii, o tyle koordynacja selektywna ma charakter reaktywny i odnosi się do spraw szczegółowych. Podział ten jest wydaje się być jednak dość kontrowersyjny i mało przydatny w kontekście analizy systemu koordynacji polityki europejskiej⁵³. Należy ponadto zauważyć, że takie metody mają raczej charakter subsydiarny, niż samoistny i nie są istotowo związane z koordynacją polityki europejskiej, i raczej służą wspomaganie modeli dotychczas wypracowanych.

Kolejny podział o charakterze rozłącznym wyróżnia koordynację dyrektywalną i koordynację proceduralną. O ile funkcją tej pierwszej jest proste wskazanie w jaki sposób należy osiągnąć zamierzone cele polityki, o tyle

⁵¹ F. W. Scharpf, *Komplexität als Schranke der politischen Planung*, „Politische Vierteljahresschrift”, Sonderausgabe 1972, s. 168-192 (cyt. za:) A. Nowak-Far, *Krajowa administracja...*, s. 33.

⁵² H. Kassim, *Introduction* [w:] *The National Co-ordination...*, s. 8.

⁵³ A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 35.

zadaniem koordynacji proceduralnej jest określenie takich sposobów, za pomocą których należy właściwie zastosować narzędzia dostępne ośrodkowi decyzyjnemu, albo przynajmniej dostarczenie niezbędnych dla procesu podejmowania decyzji informacji⁵⁴. Klasyfikacja ta nawiązuje do klasycznych teorii koordynacyjnych wskazujących konkretne sposoby działania, a nie tylko opisujących rzeczywistość, zgodnie z niemiecką koncepcją „*Sollen*” i „*Sein*”⁵⁵. W tym ujęciu dowartościowana zostaje ważkość przepływu informacji jako istotne instrumentarium stymulujące proces koordynacji.

Ze względu na miejsce uczestnika koordynacji w systemie, można wyróżnić dwa inne rodzaje koordynacji: pionową oraz poziomą. Koordynacja pozioma, określana także mianem „w decentralizacji” polega na porządkowaniu procesu krystalizacji i uzgadniania stanowisk przez jednostki uczestniczące jedynie w oparciu o właściwy przepływ informacji. Z kolei koordynacja pionowa, nazywana też „w ramach hierarchii” zakłada kluczową rolę w procesie kształtowania stanowisk państwa członkowskiego odgrywaną przez określone centrum lub centra koordynacyjne⁵⁶. Taki ośrodek ma wobec pozostałych uczestników procesu określone kompetencje kontrolne, a co za tym idzie, jest wyposażony w określone środki dające mu możliwość interwencji i korekty procesu wypracowywania i dalszego przedstawienia stanowisk. Tak zdefiniowane metody są przydatne dla dalszej analizy, mogą i powinny być stosowane równolegle, w zależności od sytuacji. Mechanizm łagodnego nadzoru należy wykorzystać w sytuacji, gdy administracja dysponuje dużym zasobem wiedzy i wykazuje spore umiejętności w dziedzinie koordynacji polityki europejskiej, w przeciwnym natomiast wypadku, należy zastosować metodę wzmożonej koordynacji pionowej.

Zdaniem R. Hykawego istnieją także inne, niż stopień profesjonalizmu, czynniki oddziałujące na kształt systemu koordynacji, takie jak: międzyinstytucjonalne spory o podłożu politycznym, czy poziom bezpośredniego zaangażowania szefa rządu w problematykę integracji europejskiej⁵⁷. Spory polityczne mogą wynikać z usytuowania ośrodka koordynacyjnego w ramach struktur resortu spraw zagranicznych, albo z ustanowienia odrębnego resortu do spraw europejskich. Inne problemy, które mogą zaburzyć funkcjonowanie systemu koordynacji polityki europejskiej państwa członkowskiego są w dużej mierze determinowane przez: charakter systemu partyjnego i systemu wyborczego wraz z jego przewidywalnością i stopień turbulentności linii politycznej, stopień zorganizowania aparatu administracyjnego wraz z jego sprawnością i wydajnością mechanizmów komunikacji, stopniem scentralizowania państwa, a także wzajemnymi stosunkami pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, wraz z rządowym ośrodkiem decyzyjnym⁵⁸. Właściwe zorganizowanie systemu koordynacji polityki europejskiej polegające na uwzględnieniu powyższych czynników, pozwoli nie tylko na należyte implementowanie prawa europejskiego, ale także umożliwi prowadzenie spójnej polityki państwa członkowskiego w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Niemniej jednak, pozostaje ono w ścisłym związku z pozycją danego państwa i wpływa na relacje innymi państwami członkowskimi⁵⁹.

⁵⁴ H. Kassim, *op. cit.*, s. 8.

⁵⁵ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 21.

⁵⁶ A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 35-36.

⁵⁷ R. Hykawy, *op. cit.*, s. 137-138.

⁵⁸ Por. Koordynacja polityki europejskiej w wybranych państwach członkowskich – poziom krajowy. RCSS, Warszawa 2003, s. 9-10.

⁵⁹ J. K. Jakubek, Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6, s. 123.

4. Zakończenie

Istota podejmowania decyzji w Unii Europejskiej zawiera się w istnieniu skomplikowanych mechanizmów decyzyjnych, funkcjonujących zarówno na szczeblu europejskim, jak i na poziomie państwa członkowskiego. Polska, jako państwo członkowskie, jest uprawniona, a zarazem obowiązana, do aktywnego uczestniczenia w pracach europejskich organów i instytucji. Wynika to brzmienia z art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobligowane do podejmowania wszelkich środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, a właściwym dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Ten traktatowy obowiązek lojalności, realizowany jest za pomocą specjalnych procedur narodowych, w literaturze określanych mianem koordynacji polityki europejskiej.

Ze względu na swój hybrydowy i supranarodowy charakter, koordynacja polityki europejskiej nie jest ani polityką zagraniczną, ani polityką wewnętrzną, jest przy tym zjawiskiem zdecydowanie bardziej złożonym niż koordynacja międzyinstytucjonalna w systemie wewnętrznym państwa. Konieczne zatem staje się wyodrębnienie skutecznego i przejrzystego systemu: procedur, technik i strategii działania, którego celem powinno być dostosowanie się do reguł tak skomplikowanej europejskiej gry. W procesie adaptacji pomocne mogą być klasyczne modele koordynacyjne: wielopoziomowy system niemiecki, duński model otwartości konsultacyjnej, a także scentralizowany system francuski. Właściwy układ koordynacyjny umożliwi prowadzenie spójnej polityki państwa członkowskiego w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej.

Model koordynacji polityki europejskiej funkcjonujący w Polsce, stanowi kompromis pomiędzy modelem duńskim i francuskim, a jego obecny kształt jest wynikiem reformy systemu decyzyjnego z 1 stycznia 2010 r. W świetle aktualnego stanu prawnego, koordynacja polityki europejskiej w Polsce stanowi domenę rządu, jako głównego ogniwa systemu. Niemniej jednak, w odniesieniu do poprzedniego okresu, rola premiera została wyraźnie uszczuplona na rzecz szefa polskiej dyplomacji. Zasadniczą funkcję koordynacyjną w tym modelu spełnia bowiem właśnie jego aparat organizacyjny, w postaci Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które, po przejęciu dotychczasowych uprawnień Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, pełni swoistą funkcję „sekretariatu europejskiego”, natomiast rolę kanału informacyjnego odgrywa, podporządkowane Ministerstwu, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Z kolei, proces wypracowywania decyzji merytorycznych odbywa się na poziomie komórek koordynacyjnych poszczególnych resortów. Centralną rolę w tym systemie odgrywa Komitet do Spraw Europejskich, jako „kolejne wcielenie” Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, którego rytm pracy jest wyznaczony przez COREPER.