

# Jak chronić interes narodowy na scenie międzynarodowej?

## Polska w organizacjach międzynarodowych i wobec zewnętrznych regulacji



# **Jak chronić interes narodowy na scenie międzynarodowej?**

Polska w organizacjach międzynarodowych  
i wobec zewnętrznych regulacji

Autorzy:

prof. dr hab. Artur Nowak-Far, dr Tomasz Nowakowski, dr Tomasz Smura,  
dr Honorata Nyga-Łukaszewska, dr hab. Alina Szypulewska-Porczyńska

Redakcja:

dr Tomasz Smura

Jak chronić interes narodowy na scenie międzynarodowej?  
Polska w organizacjach międzynarodowych i wobec zewnętrznych regulacji

Copyright © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

ISBN 978-83-61663-18-8

Wydawca: Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego  
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa  
[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)

<b>Wprowadzenie</b>	<b>7</b>		
<b>Rozdział I</b>	<b>8</b>		
<b>Czym są regulacje międzynarodowe?</b>			
<i>prof. dr hab. Artur Nowak-Far</i>			
<b>Rozdział II</b>	<b>17</b>		
<b>System koordynowania prac nad regulacjami międzynarodowymi w Polsce</b>			
<i>dr Tomasz Nowakowski</i>			
<b>Rozdział III</b>	<b>32</b>		
<b>Państwa liderzy na scenie międzynarodowej – wnioski dla Polski</b>			
<i>dr Tomasz Smura</i>			
<b>Rozdział IV</b>	<b>42</b>		
<b>Doświadczenia polskie w związku z regulacjami międzynarodowymi: kwestie energetyczno-klimatyczne w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski na przykładzie gazu łupkowego</b>			
<i>dr Honorata Nyga-Łukaszewska</i>			
1.1. Wstęp – istota i sposób działania regulacji międzynarodowych			8
1.2. Skąd się biorą regulacje prawa międzynarodowego?			9
1.3. Szczególny przypadek prawa Unii Europejskiej			12
1.4. Wnioski			16
2.1. Rola instytucji centralnych – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i inne resorty			17
2.2. Rola placówek dyplomatycznych i stałych przedstawicielstw			25
2.3. Sektor prywatny i współpraca ekspercka			26
2.4. Rola innych podmiotów (think tanki, społeczeństwo obywatelskie)			30
2.5. Wnioski			31
3.1. Lobbying na scenie międzynarodowej			32
3.2. Republika Federalna Niemiec			35
3.3. Francja			38
3.4. Wnioski			41
4.1. Wstęp			42
4.2. Bezpieczeństwo energetyczne Polski – zagadnienia wstępne			43
4.3. Efekty prac poszukiwawczych/wydobywczych za gazem łupkowym w Polsce			45
4.4. Międzynarodowa dyskusja o charakterze energetyczno-klimatycznym w kontekście produkcji gazu łupkowego i jej skutki dla Polski			47
4.5. Konsekwencje dla Polski			51
4.6. Wnioski			52

# Spis treści

<b>Rozdział V</b>	<b>54</b>		
<b>Doświadczenia polskie w związku z regulacjami międzynarodowymi: kwestia pracowników delegowanych</b>			
<i>dr hab. Alina Szypulewska-Porczyńska</i>			
<b>Podsumowanie</b>	<b>66</b>		
		5.1. Wprowadzenie	54
		5.2. Rynki pracy w zróżnicowanych modelach polityki społecznej państw członkowskich Unii Europejskiej	55
		5.3. Unijne ramy prawne dla pracowników delegowanych	56
		5.4. Przepływ pracowników delegowanych na rynku wewnętrznym UE	61
		5.5. Wnioski	65





Zbigniew Pisarski, Prezes Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

### **O Fundacji**

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 70 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”.

*Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.*

*Fundacja przyznaje nagrodę „Rycerz Wolności” dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m. in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner, Richard Lugar, prezydent Vaira Vīķe-Freiberga, prezydent Mikheil Saakashvili, Radek Sikorski i Carl Bildt oraz prezydent Toomas Hendrik Ilves, Michaił Chodorkowski, Mary Robinson, Anders Fogh Rasmussen, Dalia Grybauskaitė i Thorbjørn Jagland.*

*Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest także organizatorem dorocznej konferencji Warsaw Security Forum, będącej platformą dialogu o polityce bezpieczeństwa pomiędzy Unią Europejską, NATO i Rosją.*

*Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest laureatem nagrody „Think Tank Awards 2017” w kategorii „Best EU International Affairs think tank” przyznawaną przez brytyjski magazyn „Prospect”. FKP znalazła się także na pierwszym miejscu wśród polskich think tanków zajmujących się obronnością i bezpieczeństwem narodowym według Raportu Global Go To Think Tank Index w latach 2018, 2019 i 2020.*

*Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.*

### **Zbigniew Pisarski**

*Prezes Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego  
zpisarski@pulaski.pl / Twitter: @Pisarski*

*www.pulaski.pl*



# Wprowadzenie

Współczesny świat staje się coraz bardziej skomplikowany. Coraz większą rolę odgrywają w nim problemy globalne, nie mogące być rozwiązane na poziomie władz pojedynczego państwa. Takie zjawiska jak zmiany klimatyczne – i idące za nimi katastrofy naturalne – międzynarodowa przestępczość i terroryzm, a ostatnimi czasy globalna pandemia COVID-19, wymuszają na suwerennych państwach coraz dalej idącą współpracę. Państwa, chcąc rozwiązać jakiś problem wykraczający poza ich władztwo – w ramach swojej suwerenności – zaciągają więc zobowiązania wobec innych państw, uzyskując w zamian najczęściej analogiczne prawa. Tak w dużym uproszczeniu powstają regulacje prawa międzynarodowego porządkującego stosunki między państwami. Regulacje takie coraz częściej powstają jednak w ramach negocjacji wielostronnych (między wieloma państwami) czy na forach organizacji międzynarodowych, w ramach bardzo skomplikowanego procesu (patrz przykład Unii Europejskiej) i z zasady muszą mieć formułę akceptowalnego dla wszystkich kompromisu. Zapewnienie w takiej rzeczywistości odpowiedniego zadbania o własny interes narodowy wymaga dużych umiejętności i jakości własnej służby dyplomatycznej oraz szeroko pojętych struktur państwa.

Tymczasem – jak wskazano w raporcie – wydaje się, że Polska, mimo już ponad trzydziestu lat suwerenności swojej polityki zagranicznej, wciąż jeszcze uczy się skutecznego operowania w środowisku międzynarodowym. Polacy stosunkowo rzadko obejmują wysokie stanowiska w instytucjach międzynarodowych wymagające poparcia innych państw, a polscy eksperci kandydujący w otwartych konkursach narzekają na brak wsparcia ze strony rodzimych władz. Z kolei ci, którym udało się znaleźć już zatrudnienie w organizacjach międzynarodowych czy instytucjach unijnych wskazują, że polskie władze nie utrzymują z nimi relacji i nie istnieją żadne fora i mechanizmy ułatwiające ich kontakt z pracownikami z polskich ministerstw i urzędów oraz pomiędzy nimi samymi. Przy czym warto zaznaczyć, że nie jest to tyle problem konkretnej ekipy rządzącej, co kwestia strukturalna, wynikająca z ogólnej jakości instytucji. W związku z tym mamy przyjemność zaprezentować Państwu najnowszy raport Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego pt. *Jak chronić interes narodowy na scenie międzynarodowej? Polska w organizacjach międzynarodowych i wobec zewnętrznych regulacji.*

W niniejszym raporcie postanowiliśmy przyjrzeć się systemowi koordynacji prac nad regulacjami międzynarodowymi w Polsce, analizując jego mocne i słabe strony, oraz naszym doświadczeniom z nowotworzonymi normami prawa międzynarodowego, a także przeanalizować to, jak podejście RP do dyplomacji wielostronnej prezentuje się na tle państw mających w tym zakresie większe doświadczenie. Inspiracją do przygotowania niniejszego opracowania były wnioski ze zorganizowanej przez Fundację im. Kazimierza Pułaskiego w 2018 r. konferencji pt. Kongres Polskich Ekspertów Międzynarodowych wskazujące na niedoreprezentowanie Polski w organizacjach międzynarodowych i niedostatecznie słyszalny polski głos w największych stolicach świata.

Opracowanie podzielone zostało na pięć rozdziałów. Pierwszy, mając charakter rozdziału niejako teoretycznego, tłumaczy czym są regulacje międzynarodowe i jak one powstają. Drugi z rozdziałów analizuje istniejący w Polsce system koordynacji prac nad nowymi normami prawa międzynarodowego, w tym europejskiego. W rozdziale trzecim przeanalizowano, jak wygląda podejście najbardziej wpływowych państw Unii Europejskiej – tj. Niemiec i Francji – do dyplomacji wielostronnej i lobbingu międzynarodowego. Dwa ostatnie rozdziały – mające charakter *case studies* – analizują natomiast dotychczasowe doświadczenia RP z regulacjami międzynarodowymi w zakresie kwestii energetyczno-klimatycznych (na przykładzie gazu łupkowego) i pracowników delegowanych. Jak wskazuje opracowanie, stworzenie efektywnego systemu dbania w własne interesy na arenie międzynarodowej nie jest inwestycją tanią, jednak można zaryzykować stwierdzenie, że szybko się zwraca i przynosi duże i bardzo wymierne zyski. Dlatego też wierzymy, że środowisko eksperckie powinno zainicjować debatę o tym, jak istniejący w Polsce system koordynacji prac na regulacjami międzynarodowymi poprawić.



Życzymy udanej lektury,  
dr Tomasz Smura,

Dyrektor Biura Analiz Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego



# Rozdział I

## Czym są regulacje międzynarodowe?

prof. dr hab. Artur Nowak-Far

### 1.1. Wstęp

#### – istota i sposób działania regulacji międzynarodowych

W bardzo tradycyjnym ujęciu regulacje międzynarodowe, a ściślej regulacje prawa międzynarodowego, są jednym z głównych źródeł (*fontes iuris*) tego prawa. Tak jak wszystkie te źródła, stanowią one wyraźny przejaw woli państw, bezpośrednio uznany przez prawo (co – samo w sobie – sugeruje istnienie takiej normy, od której wywodzi się cały system<sup>1</sup>) i mają na celu nadanie wyrażonej w nich regule charakteru normy pozytywnego prawa międzynarodowego<sup>2</sup>. Występują one obok przejawów woli, które mają charakter dorozumiany i są pośrednio uznane przez prawo.

Już jednak sama Konwencja wiedeńska o prawie traktatów<sup>3</sup> (w art. 1) sugeruje, że regulacje międzynarodowe mogą być tworzone także w umowach zawieranych nie tylko przez państwa. Uznaje ona również (w art. 3 a)), że umowy międzynarodowe mogą być zawierane ustnie i razem z traktatami przyjmowanymi przez państwa niebędące stroną Konwencji wiedeńskiej, podlegać nie jej postanowieniom, ale zwyczajowi międzynarodowemu<sup>4</sup>. Z pewnością jednak regulacje ujęte w ramy traktatów podlegających Konwencji wiedeńskiej mają stabilniejszą formułę zawarcia, wejścia w życie i stosowania<sup>5</sup>.

Tak pojęte regulacje międzynarodowe nie mogą być jednak rozpatrywane w oderwaniu od ich skutku, jakim jest po pierwsze, związanie państw przez ujęte w nich normy prawne, a po drugie, wytworzenie szerszego porządku międzynarodowego.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy wskazać, że normy prawa międzynarodowego są włączane do krajowego systemu prawnego poprzez ratyfikację umów międzynarodowych, które te normy zawierają. W Polsce odbywa się to na podstawie przepisów Konstytucji RP<sup>6</sup> (która przewiduje 3 różne procedury ratyfikacyjne, stosownie do głębokości ingerencji nowych norm w zastany system prawny<sup>7</sup>), w ramach i z zagwarantowaniem skutków konstytucyjnych (nadrzędności tych norm nad normami wynikającymi z ustaw – art. 91 Konstytucji RP), a także przepisów ustawy o umowach międzynarodowych<sup>8</sup>.

W ogólniejszym ujęciu, wtedy gdy pod uwagę bierze się prawo krajowe oraz prawo międzynarodowe, którego normy mają właściwie funkcjonować w krajowym systemie prawnym, pojawia się zagadnienie istnienia bądź nieistnienia jedności systemowej wszystkich norm, które mogą być brane pod uwagę. Tradycyjną teoretyczną formułą ujęcia tego problemu jest zastosowanie podejścia monistycznego i dualistycznego do norm prawa międzynarodowego. Pierwsze z nich traktuje normy prawa międzynarodowego jako takie, które w krajowej przestrzeni prawnej mają miejsce ustalone właśnie przez systemową logikę tej przestrzeni. To te ramy ustalają ich relację do norm prawa krajowego.

<sup>1</sup> Zob. w tym zakresie zwłaszcza H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Verlag Österreich, Wien 1960, s. 221–223.

<sup>2</sup> Zob. np. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Spółdzielnia Wydawnicza „Książka”, Warszawa 1948, s. 10–11.

<sup>3</sup> Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439).

<sup>4</sup> Zob. A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, s. 7.

<sup>5</sup> Przykładem problemów zaistniałych w tym zakresie jest spór, który powstał 25 maja 2021 r. pomiędzy Polską a Republiką Czeską co do uzgodnienia/nieuzgodnienia porozumienia dotyczącego wycofania przez to drugie państwo skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie kopalni Turów.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>7</sup> To jest procedurę ratyfikacji przez Prezydenta RP: a) za uprzednim powiadomieniem parlamentu przez prezesa Rady Ministrów (art. 89 ust. 1 b Konstytucji RP) za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 2 Konstytucji RP) oraz za zgodą wyrażoną przez Parlament większością kwalifikowaną (art. 90 Konstytucji RP) – przy czym z ostatnią procedurą wiąże się możliwość rozpisania ogólnokrajowego referendum w sprawie zgody na ratyfikację.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz. U. z 2020 r., poz. 127.

Czynią to po uprzednim, prawidłowym z punktu widzenia konstytucyjnych reguł krajowych, włączeniu norm prawa międzynarodowego do krajowego systemu prawnego. Uzasadnieniem tych reguł jest przestrzeganie zasady wywiązywania się państwa z umów międzynarodowych. Ta ostatnia wiąże państwo i w tym zakresie, że normy prawa międzynarodowego do tego się nadające (np. także ze względu na tzw. *opinio iuris*<sup>9</sup> i powszechność ich stosowania) stają się częścią konstytucyjnego dorobku tego państwa. Tak więc system prawny jest zawsze jednolity, bowiem nie rozróżnia on norm prawa międzynarodowego włączonego do systemu krajowego od norm o innej proveniencji. Z kolei koncepcja dualistyczna traktuje prawo międzynarodowe jako zawsze odrębny od prawa krajowego system norm. Odrębność ma charakter genetyczny i systemowy. Normy prawa międzynarodowego ustanawiane są w rezultacie zgodnej woli co najmniej dwu suwerennych państw<sup>10</sup>; ponadto regulują one zasadniczo stosunki pomiędzy państwami – stronami umów międzynarodowych. Normy prawa krajowego mogą być ustanawiane przez właściwe organy państwa niezależnie od woli jakichkolwiek innych podmiotów prawa międzynarodowego; regulują stosunki pomiędzy jego własnymi organami władzy, z obywatelami, a także pomiędzy samymi obywatelami. W tym ujęciu normy prawa międzynarodowego stają się częścią krajowego systemu prawnego po ich właściwej transformacji w krajowe normy. W ujęciu dualistycznym norma prawa międzynarodowego, aby stać się elementem systemu krajowego, musi być wyraźnie włączona do krajowego systemu prawnego. Praktyka współczesnych państw w zakresie ustalania systemowych relacji pomiędzy normami prawa międzynarodowego a normami krajowymi nie odzwierciedla żadnej radykalnej wersji koncepcji monistycznej czy dualistycznej. Większość z nich uznaje, że samo podpisanie umowy międzynarodowej nie jest wystarczającym warunkiem

nadania zawartym w niej normom waloru źródła prawa wewnętrznego w ich własnym systemie. W tym zakresie wymagają ratyfikacji, przyjęcia, potwierdzenia albo przystąpienia. Polityka państw w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych jest najczęściej taka, że zanim w ogóle jakimś traktatami się one zwiążą, zapewniają uprzednią zasadniczą zgodność swojego prawodawstwa wewnętrznego z ich postanowieniami.

## 1.2. Skąd się biorą regulacje prawa międzynarodowego?

Jak każde regulacje prawne, te odnoszące się do prawa międzynarodowego – a w dalszej perspektywie wspomniane już przepisy krajowe dotyczące sposobu włączania norm zawartych w tych regulacjach do krajowego systemu prawnego oraz działania tych norm w krajowym systemie prawnym – biorą się z pragmatycznie pojętych potrzeb państw w zakresie tworzenia unormowań. Te ostatnie są nie tylko skierowane do wewnątrz (tj. do podmiotów, które podlegają ich jurysdykcji), ale także na zewnątrz, w przestrzeni, w której funkcjonują podmioty nie podlegające jurysdykcji państwa, a więc w której państwa nie mają samodzielnego i wyłącznego władztwa, będącego jednym z aspektów suwerenności, za to dysponują innym aspektem tej suwerenności, a mianowicie zdolnością do zaciągania zobowiązań międzynarodowych. Warto zwrócić uwagę, że w takim ujęciu suwerenność jest zawsze „jedna” i niepodzielna – choć jest wykonywana inaczej wobec podmiotów, w odniesieniu do których państwo ma uprawnienia władcze, a inaczej wobec takich, które takim uprawnieniom nie podlegają.

<sup>9</sup> Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Shaheeda Fatimę, „[o]pinio iuris jest żywionym przez państwa przekonaniem, że z uwagi na to, iż praworządność czyni to [dane zachowanie – przyp. aut.] obowiązkowym, wymagane jest odpowiednie postępowanie”, zob. S. Fatima, *Using International Law in Domestic Courts*, Hart Publishing, Oxford 2005, s. 42, a także opinię Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie legalności groźby użycia bądź użycia broni jądrowej, „ICJ Reports” 1996, General List No. 95, s. 226.

<sup>10</sup> W sprawie *S.S. Wimbledon*, Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej orzekł m.in.: „Trybunał odrzuca dostrzeżenie porzucenia suwerenności w zawarciu jakiegokolwiek Traktatu, na mocy którego państwo zobowiązuje się do podjęcia działania lub powstrzymania się od niego. Bez wątpienia, każda konwencja stwarzająca zobowiązanie tego rodzaju stanowi ograniczenie w wykonywaniu uprawnień suwerennych państwa, w tym sensie, że wymaga od nich korzystania z nich w określony sposób. Jednak uprawnienie do wchodzenia w relacje międzynarodowe jest atrybutem suwerenności państwa”. Orzeczenie w sprawie *S.S. Wimbledon*, PCIJ Reports, Dossier E. b, Rôle III, s. 25.

Umowy międzynarodowe zawierane są zatem poniekąd na styku suwerenności państw; ich skutkiem jest zaś zapewnienie jakichś świadczeń innych podmiotów prawa międzynarodowego (zwłaszcza innych państw) w przestrzeni znajdującej się poza kontrolą państwa. Świadczenia te mogą być określone według zasady wzajemności pojmowanej jako bezwzględna równowaga świadczeń (tj. w modelu wzajemności odpłacającej); mogą jednak tę wzajemność określać inaczej, np. w formułach, w których wymiana świadczeń nie jest natychmiastowa<sup>11</sup> – czego przykładem są tzw. umowy plurilateralne (w porządku prawnym Światowej Organizacji Handlu – WTO), które wręcz charakteryzują się zamierzoną przez strony nierównowagą zobowiązań ich stron.

Wspomnianą, pragmatycznie pojętą „potrzebę” państw, by zawierać umowy międzynarodowe, a przez to ustanawiać normy prawa międzynarodowego, można tłumaczyć zasadniczo ich rachunkiem korzyści i kosztów, którego głównym modelem jest rachunek pomocniczości. Jeżeli państwo może realizować jakieś swoje korzyści w przestrzeni międzynarodowej bez uwzględniania innych państw, nie będzie dostrzegało konieczności zawierania z nimi umów. Jeżeli jednak owych korzyści nie sposób zrealizować unilateralnie, będzie się starać o zawarcie umowy. Warto zauważyć, że nawet traktaty pokojowe zawierane przez państwa pokonane, są przykładem tego rodzaju logiki, choć niekiedy wynika ona z kosztów stwarzanych przez jedno państwo lub więcej państw, które są stronami. Z tego powodu podobną logikę ich zawarcia można dostrzec także w odniesieniu do nierównoprawnych traktatów zawieranych z niektórymi państwami przez Chiny w XIX wieku<sup>12</sup>.

Należy podkreślić, że wspomniana tu motywacja wyjaśniająca przyczyny zawierania umów międzynarodowych przez państwa może być również użyta do wyjaśnienia innego źródła podmiotowego prawa międzynarodowego, jakim są organizacje

międzynarodowe. Te z pewnością nie są państwami, mają też odrębną od państw osobowość prawną, daną im na mocy traktatów zawartych pomiędzy tymi państwami, które powołały je do życia. Państwa te mogą w tych ramach udzielić organizacji międzynarodowej kompetencji do zawierania umów międzynarodowych, a także do tworzenia prawa, którego moc wiążąca i sposób wiązania muszą być także przez te państwa określone albo przynajmniej wystarczająco wyraźnie zawite – podobnie zresztą jak musi być doprecyzowana procedura stosowana do tworzenia takiego prawa. Należy przy tym pamiętać, że zakres kompetencji do zawierania umów międzynarodowych przez organizacje międzynarodowe jest wyraźnie określony zarówno we właściwych traktatach powołujących je do życia, jak i wynika z ustabilizowanych reguł prawa międzynarodowego, które wskazują, że taka kompetencja organizacji międzynarodowej powstaje zawsze tam, gdzie jej wykonanie jest niezbędne do osiągnięcia celów, do których została ona powołana do życia<sup>13</sup>. W żadnym razie kompetencje te nie są jednak uniwersalne w takim rozumieniu, w jakim „uniwersalne” są kompetencje państw – organizacje międzynarodowe ostatecznie mają tyle kompetencji do zawierania umów międzynarodowych, ile wynika to ostatecznie z decyzji państw, które je utworzyły. Tak samo państwa te określają, czy w danych umowach organizacja międzynarodowa będzie występowała jako samodzielna strona, czy z jej państwami członkowskimi (tak jak np. w praktyce Unii Europejskiej – UE); podobnie wskazują one procedurę, która ma być zastosowana do zawierania takich umów.



Rysunek 1. Siedziba Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku. Autor: Neptuul, CC BY-SA 3.0

<sup>11</sup> Szerzej o zasygnalizowanych tu modelach wzajemności zob.: S.-Ch. Kolm, *Reciprocity: An Economics of Social Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 74–93.

<sup>12</sup> Zob. przegląd dokumentów w: *Bǎiniǎn chuánchéng zǒuchū huólǚ zhōnghuámíngguó wàijiao shìliào lè zhǎn*, National Palace Museum, Taipei 2011, s. 20–117.

<sup>13</sup> Zob. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations Advisory Opinion*, tzw. orzeczenie w sprawie reparacji <Reparation Case> z 11 kwietnia 1949 r., ICJ Reports 1949, s. 174.

Podobnie rzecz się ma z udzielonymi organizacjom międzynarodowym kompetencjami do tworzenia przez nie prawa, gdzie niektóre z nich mogą być dzielone z państwami (znów przykładem może być UE).

Zewzględu na zakres udzielonych kompetencji organizacje międzynarodowe można podzielić na takie, których spektrum działania jest szerokie (np. UE) lub wąskie (np. Międzynarodowa Organizacja Kawy, Międzynarodowa Organizacja Metrologii Urzędowej)<sup>14</sup>. Niekiedy te pierwsze określa się mianem „organizacji uniwersalnych”<sup>15</sup>, choć w tym opracowaniu zrezygnowano z posługiwania się tym określeniem, gdyż przyjęto za „uniwersalne” jedynie kompetencje państw<sup>16</sup>. To wśród organizacji o szerokim zakresie kompetencji (a więc zarówno zadań, jak i działań) znajdujemy te, które mają również relatywnie szerokie możliwości zawierania umów międzynarodowych, a nawet tworzenia aktów prawnych o charakterze wtórnym wobec umów międzynarodowych, na podstawie których zostały one powołane do życia i funkcjonują. Przykładami takich organizacji są Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz – i to w dużo większym stopniu – Unia Europejska. W przypadku pierwszej z wymienionych organizacji art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych<sup>17</sup> przewiduje zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia i wykonania „decyzji” podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa (zazwyczaj w postaci rezolucji, ale również formy określanej jako *presidential statements*). Należy przy tym zauważyć, że ich formuła wykonawcza jest złożona. Co więcej, warto zwrócić uwagę, że złożona w 1945 r. filipińska propozycja wyposażenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ w uprawnienie do wydawania wiążących państwa członkowskie ONZ aktów prawa międzynarodowego (po zatwierdzeniu przez Radę Bezpieczeństwa) nie uzyskała poparcia<sup>18</sup>.

Druga organizacja, która posłużyła tu za przykład, tj. Unia Europejska, wydaje na podstawie traktatów jej dotyczących znaczną liczbę aktów, które przyjmują zróżnicowaną formę mocy wiążącej (np. wiążące rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, o których mowa w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu UE – TFUE, i niewiążące opinie i zalecenia ujęte w tym samym przepisie), niejedolitą postać działania na gruncie systemów prawnych państw członkowskich UE (np. bezpośrednio działające rozporządzenia, rozporządzenia wykonawcze i decyzje i wymagające dopiero krajowej implementacji dyrektywy), jak również przeróżne umiejscowienie w hierarchii źródeł prawa wtórnego (np. hierarchicznie wyższe akty prawodawcze delegujące i niższe akty delegowane oraz akty wykonawcze Unii Europejskiej). Równie istotnym podziałem aktów przyjmowanych przez organizacje międzynarodowe jest kategoryzacja na takie, które mają bezpośrednie zastosowanie i skutek (tj. które mogą być przywoływane przez jednostki przed sądami krajowymi lub organami administracji) i te, które takiej cechy nie mają (a więc wymagające dopiero ustanowienia przez państwa aktów nadających się do przywołania przez jednostki). Przykładem pierwszych są np. wspomniane już rozporządzenia prawa UE; przykładem drugich zaś jest zarówno samo porozumienie o utworzeniu Światowej Organizacji Handlu, jak i decyzje jej gremiów zdolnych do ich podejmowania (np. jej Konferencji Ministerialnej) – te bowiem co do zasady nie mają bezpośredniego skutku i zastosowania<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Zob. szeroki przegląd organizacji, także co do ich przedmiotu w: H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston 2003.

<sup>15</sup> Zob. Ernst B. Haas, *Regionalism, Functionalism, and Universal International Organization*, „World Politics” 1956, Vol. 8, No. 2, s. 238–263.

<sup>16</sup> Pojęcie „uniwersalności” w prawie międzynarodowym słusznie jest przedmiotem krytyki, zob. np. B. Simma, *Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner*, „European Journal of International Law” 2009, Vol. 20, Issue 2, s. 265–297.

<sup>17</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90).

<sup>18</sup> H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, s. 824.

<sup>19</sup> Zob. np. J. Barcz, *Status prawa WTO w prawie wspólnotowym. W sprawie skutku bezpośredniego postanowień TRIPS*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prawo Światowej Organizacji Handlu a Unia Europejska*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 17–46.

### 1.3. Szczególny przypadek prawa Unii Europejskiej

Już z przedstawionej – jedynie zdawkowo – analizy wynika, że prawo Unii Europejskiej jest szczególnie złożonym przypadkiem wieloelementowego systemu prawnego tworzonego przez organizację międzynarodową, którego akty prawne mają zróżnicowany charakter co do ich umiejscowienia w systemach prawnych państw członkowskich, mocy wiążącej, sposobu działania w krajowej przestrzeni prawnej, jak również w zakresie systemowej pozycji hierarchicznej, określającej także relacje treściowe pomiędzy nimi. Zróżnicowanie to przedstawia tabela 1.

Poza aktami wskazanymi w tabeli 1., źródłami prawa wtórnego Unii Europejskiej są również wypowiedzi normatywne UE dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ich katalog jest określony w art. 25 TUE<sup>20</sup>. Przepis ten wymienia również następujące normatywne formy, które służą do prowadzenia tej polityki:

- a) wspólne wytyczne,
- b) decyzje określające działania, które mają być podjęte przez Unię Europejską,
- c) decyzje określające stanowiska Unii Europejskiej,
- d) decyzje określające zasady wykonania decyzji o działaniach Unii Europejskiej albo jej stanowiskach.

AKTY WIĄŻĄCE				AKTY NIEWIĄŻĄCE	
AKTY USTAWODAWCZE	AKTY NIEUSTAWODAWCZE			Zalecenia	Opinie
<b>Rozporządzenia ustawodawcze</b>  <b>Dyrektywy ustawodawcze</b>  <b>Decyzje ustawodawcze</b>  » Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego albo Rady Unii Europejskiej z udziałem Parlamentu Europejskiego, albo Parlamentu Europejskiego z udziałem Rady Unii Europejskiej	<b>AKTY DELEGOWANE</b>  Rozporządzenia delegowane  Dyrektywy delegowane  Decyzje delegowane  » Komisji Europejskiej (na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym)	<b>AKTY WYKONAWCZE</b>  Rozporządzenia wykonawcze  Dyrektywy wykonawcze  Decyzje wykonawcze  » Komisji Europejskiej albo Rady Unii Europejskiej (na podstawie delegacji w akcie prawnie wiążącym), w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – tylko Rady Unii Europejskiej	<b>Akty „bezzymiotnikowe”:</b>  <b>Decyzje Rozporządzenia</b>  » Rady Unii Europejskiej (przyjęte na podstawie traktatów bez udziału Parlamentu Europejskiego), Komisji Europejskiej (przyjęte na podstawie traktatów), Europejskiego Banku Centralnego  <b>Decyzje</b>  » Rady Europejskiej	<b>Porozumienia międzyinstytucjonalne</b>  » Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska	» Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego  » każdej z instytucji

Tabela 1. Źródła wtórne prawa Unii Europejskiej

Źródło: Adaptacja (z niewielkimi zmianami) na podstawie C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, UKiE – Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji – Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego (NIPMiE), Warszawa 2008, s. 138.

<sup>20</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE 2016 C 202).



Wysoka w hierarchii pozycja traktatów (ale tylko tych będących operacyjnym wyrazem zdolności państw członkowskich do bycia podmiotem stosunków międzynarodowych, a więc stanowiących źródła prawa pierwotnego UE) zapewnia w systemie prawa unijnego właściwe zakotwiczenie norm prawa wtórnego (w rozumieniu zakotwiczenia w „normach podstawowych”, jak i w stojących za nimi uzasadnieniach aksjologicznych). Przez to system ten osiąga akceptowalny poziom stabilności. Oddziaływanie wspomnianych traktatów prawa pierwotnego jest zasadniczo wzmacniane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, który stosunkowo łatwo dopuszcza możliwość bezpośredniej skuteczności ich postanowień, i to także w sytuacjach, gdy normy nie są *prima facie* samowykonalne, lecz gdy wymaga tego potrzeba zapewnienia *acquis* (dorobkowi wspólnotowemu) pożądanej efektywności<sup>21</sup>. Bezpośredni skutek w tym zakresie powstaje wtedy, gdy uzasadnia to pragmatyka danej normy zawartej w przepisach traktatowych.

W unijnym systemie prawnym zasadniczymi i najczęściej spotykanymi formami aktów prawnych są – zgodnie ze wspomnianym już wcześniej art. 288 TFUE – rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje. W myśl tego postanowienia wszystkie te akty są przyjmowane przez instytucje UE „w celu wykonania kompetencji Unii”. Ich treść musi się zatem mieścić w ramach kompetencji UE, zaś procedura ich ustanowienia musi także zgadzać się z wymaganiami traktatowymi.

Artykuł 288 TFUE definiuje również wszystkie trzy wspomniane akty następująco:

„Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który

ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”.

Dodatkowo przepis art. 288 TFUE zawiera krótkie postanowienie odnoszące się do aktów, które można określić jako miękkie prawo (ang. *soft law*): zaleceń i opinii. Przepis ten przewiduje, że nie mają one mocy wiążącej.

Wybór danej formy aktu prawa unijnego – przynajmniej w odniesieniu do aktów przyjmowanych w ramach zwykłej i specjalnej procedury prawodawczej, w której inicjatywę ma Komisja Europejska – jest regulowany postanowieniami Porozumienia międzyinstytucjonalnego z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>22</sup>, które zawiera w załączeniu Wspólne porozumienie Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej w sprawie aktów delegowanych oraz właściwych klauzul standardowych. Porozumienie wymaga, by Komisja Europejska, jeżeli korzysta z inicjatywy prawodawczej, przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie UE sprawozdanie z: przeprowadzonych przez siebie konsultacji społecznych i konsultacji z zainteresowanymi stronami, oceny skutków planowanej regulacji, a także ewaluacji *ex post* obowiązującego już w danym zakresie prawa. Komisja Europejska jest także zobowiązana do przedstawienia tym dwóm instytucjom wyjaśnienia i uzasadnienia swojego wyboru w zakresie:

- a) podstawy prawnej, z której zamierza skorzystać do wydania aktu prawnego;
- b) formy aktu prawnego, przy uwzględnieniu istotnych różnic co do charakteru prawnego oraz skutków pomiędzy rozporządzeniami i dyrektywami – który to wybór musi mieć obiektywne podstawy podlegające kontroli sądowej<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Z bardzo bogatego w tym zakresie orzecznictwa TS zob. np. orzeczenie w sprawie C-281/98 *Angonese przeciwko Cassa di Riparmio di Bolzano SaA*, Zb. Orz. 2000, s. I-4139 oraz 2/74 *Reyners przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 1973, s. 631.

<sup>22</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne z 13 kwietnia 2016 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz. Urz. UE 2016, L 123, s. 1).

<sup>23</sup> *Ibidem*, pkt 25.





Rysunek 2. Obrady Parlamentu Europejskiego.  
Autor: Diliff, CC BY-SA 3.0.

Przedstawione przez Komisję Europejską wyjaśnienia muszą wykazywać słuszność zaproponowanych środków, ocenianą także w świetle zasady pomocniczości i proporcjonalności, jak również ich zgodność z prawami podstawowymi.

System instytucjonalny tworzenia prawa UE jest również złożony. Głównymi uczestnikami procesu prawotwórczego jest Rada Europejska (wszak w ograniczonym zakresie), Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Parlament Europejski. W zależności od spraw będących przedmiotem decyzji mogą w nim uczestniczyć także inne instytucje i organy Unii Europejskiej, takie jak np. Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W tworzeniu prawa UE udział biorą także takie podmioty, które są wpisane w siatkę ustrojową UE i zarazem korzystają ze szczególnego instytucjonalnego wyodrębnienia mającego zapewnić izolację pewnych funkcji i działań (co dotyczy w szczególności Europejskiego Banku Centralnego oraz Trybunału Sprawiedliwości). Ten ostatni organ ma funkcję kontrolnego interwenta w procesie tworzenia prawa unijnego oraz stosowania jego już przyjętych aktów.

Unijny system tworzenia prawa cechuje się także znaczną otwartością systemową. Cecha ta oznacza, że poszczególne etapy procesu legislacyjnego są przedstawiane publicznie (poprzez udostępnianie odpowiednich materiałów); są one również otwarte na udział w nich partnerów społecznych – w ramach swobodnego dialogu konsultacyjnego. Mianem „partnerzy

społeczni” określa się wszystkie te podmioty, które nie są elementem struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, jednak są interesariuszami danego procesu legislacyjnego, tzn. mają jakiś wystarczająco legitymowany interes w konkretnym kształcie jakiegoś rozwiązania legislacyjnego.

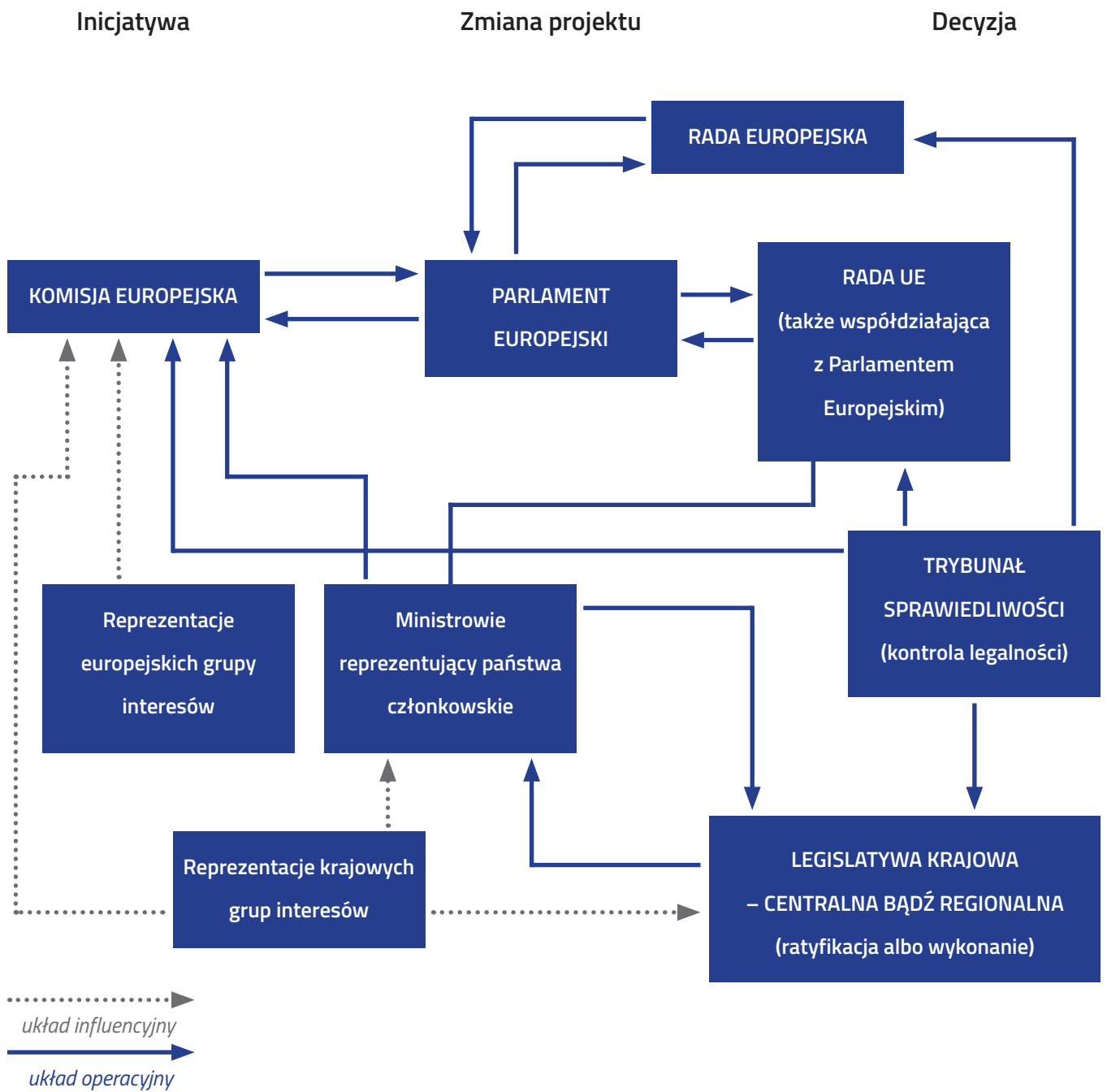
Relacje międzyinstytucjonalne głównych uczestników procesów decyzyjnych UE o charakterze prawotwórczym są dokładnie określone w przepisach traktatowych. Te ostatnie tworzą względnie zróżnicowaną regulację, uwzględniającą ewentualną intencję owych uczestników – w szczególności różnicują procedury decyzyjne i ich rezultaty. Z uwagi na wspomnianą systemową otwartość unijnego mechanizmu podejmowania decyzji można w jego ramach wyróżnić dwa układy organizujące dyskurs podmiotów w nim zaangażowanych:

- (a) operacyjny, dotyczący samego podejmowania decyzji (wiążących prawnie lub choćby politycznie) – a więc określający procedurę, która do danej sprawy ma zastosowanie,
- (b) influencyjny, który organizuje wpływ interesariuszy, niebędących głównymi uczestnikami mechanizmu decyzyjnego, na układ operacyjny.

Ten dwuukładowy model systemu podejmowania decyzji ilustruje schemat 1, na którym – dla uproszczenia – nie ujęto ani udziału administracji krajowej w układzie influencyjnym, ani systemu tworzenia miękkiego prawa przez organy samej UE oraz jej państw członkowskich i inne podmioty, które nie uczestniczą bezpośrednio w tworzeniu prawa wiążącego Unii Europejskiej.



Rysunek 3. Siedziba Komisji Europejskiej w Brukseli.  
Autor: EmDee, CC BY-SA 4.0.



Schemat 1. Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (ujęcie uproszczone)

Źródło: A. Nowak-Far, Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji, ISP, Warszawa 2004, s. 39.

System podejmowania decyzji w Unii Europejskiej zawiera wyraźnie zaznaczone elementy współpracy międzyrządowej. Jest tak dlatego, że dwie z jej instytucji nadających jej istotne impulsy rozwojowe, Rada Europejska oraz Rada Unii Europejskiej, składają się w przeważającym stopniu z mających odpowiednie pełnomocnictwa przedstawicieli państw członkowskich. Zgodnie z postanowieniem art. 15 ust. 2 TUE, w skład Rady Europejskiej wchodzi głowy państw i szefowie rządów (jak również jej własny przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej), zaś w jej obradach uczestniczy również wysoki przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (tj. tego obszaru, który ma największe cechy międzyrządowości). W przypadku Rady Unii Europejskiej jej międzyrządowy element polega na tym, że tworzą ją zwykle ministrowie resortowi właściwi do podejmowania decyzji w sprawach określonych w porządku jej obrad. Artykuł 16 ust. 2 TUE, dotyczący tej kwestii, zawiera szerszą formułę dopuszczającą do udziału w Radzie UE po jednym „przedstawicielu szczebla ministerialnego z każdego Państwa Członkowskiego, upoważnionym do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu”).

Udział elementu zneutralizowanego – w tym sensie, że reprezentuje on uogólniony interes Unii Europejskiej pojmowanej jako wspólnota – zapewnia Komisja Europejska. Szerszą legitymację demokratyzującą realizuje zaś – w bardzo szczególnej formule politycznych ugrupowań ogólnoeuropejskich – Parlament Europejski (pochodzący z powszechnych wyborów w państwach członkowskich).

## 1.4. Wnioski

Regulacje prawa międzynarodowego są bardzo zróżnicowane w zasadzie co do wszystkich istotnych parametrów dotyczących ich tworzenia i działania. Mają jednak tę cechę wspólną, że w demokratycznym i praworządnym łańdże prawnym tych państw, które z jego dobrodziejstw korzystają, stabilizują one krajowe systemy prawne. Odstąpienie od przyjętych zobowiązań międzynarodowych jest bowiem trudne zarówno w wymiarze politycznym (w tym reputacyjnym), jak i ustrojowym, gdyż wypowiedanie umów międzynarodowych jest najczęściej skorelowane z podwyższonymi kosztami transakcyjnymi (tj. wyższymi wymaganiami konstytucyjnymi zmiany systemowej).

Na tle wszelkich porządków normatywnych organizacji międzynarodowych prawo tworzone w ramach Unii Europejskiej jest przypadkiem szczególnym. Kreuje ono bowiem przede wszystkim złożony (wyszukany) system, w którym oddziaływanie aktów unijnych na krajowe systemy prawne jest bardzo (przedmiotowo) rozległe, strukturalnie zróżnicowane i znacząco otwarte na bezpośrednią skuteczność i bezpośrednio obowiązywanie. Przez to nie stwarza ono szczególnych barier dla jednostek, które mogą z jego norm korzystać po to, by egzekwować te swoje prawa, które zostały im dane właśnie na mocy jego norm. Nie jest to cecha powszechna regulacji prawa międzynarodowego, czego przykładem jest w tym zakresie prawo WTO.

# Rozdział II

## System koordynowania prac nad regulacjami międzynarodowymi w Polsce

dr Tomasz Nowakowski

### 2.1. Rola instytucji centralnych – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i inne resorty

Największy wpływ na prawo obowiązujące w Polsce mają akty prawne przyjmowane w ramach Unii Europejskiej (UE). Dlatego ich miejsce zostało w sposób szczególny uregulowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie należy jednak zapominać o innych regulacjach międzynarodowych, które choć nie zawsze obowiązują wprost (często mają formę rekomendacji bądź zaleceń), mają wpływ na krajowe regulacje prawne. Istotne znaczenie ma tu działalność trzech agend ONZ: Światowej Organizacji Handlu (WTO), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i Światowej Organizacji Pracy (ILO). Ważną rolę, zwłaszcza dla obywateli, pełnią również konwencje Rady Europy, na czele z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>24</sup>. Istotny wpływ na sferę gospodarczą wywierają również dokumenty Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Systemy koordynacji związane z członkostwem Polski w tych organizacjach są zróżnicowane i formalne ramy przybierają jedynie w odniesieniu do Unii Europejskiej. Tworzenie i wykonywanie prawa międzynarodowego, wynikającego z członkostwa w innych organizacjach, oraz zapewnienie właściwej koordynacji, są określone w ustawie o umowach międzynarodowych<sup>25</sup>, i leżą w gestii właściwych ministrów, którzy współdziałają z Ministrem Spraw Zagranicznych, i Rady Ministrów.

Obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej właściwej koordynacji polityki europejskiej wynika pośrednio z Traktatu o Unii Europejskiej, ale także bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że: „zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. A. Michoński i A. Nowak-Far wskazują także, że zasada ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zgodnie z którym państwa członkowskie mają obowiązek realizowania celów Unii Europejskiej niezależnie od ich wewnętrznej organizacji<sup>26</sup>. Oznacza to, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, ma z jednej strony obowiązek w taki sposób koordynować politykę wewnętrzną, aby wykonywać swoje zobowiązania członkowskie, np. związane z wdrażaniem prawa wspólnotowego czy respektowaniem orzeczeń TSUE. Z drugiej strony ma obowiązek niepodjęcia działań sprzecznych z prawem i politykami Unii Europejskiej, np. powstrzymywania się od uchwalania ustaw niezgodnych z prawem unijnym, czy naruszania sankcji nakładanych przez Radę Unii Europejskiej na państwa trzecie.

Koordynację tę należy rozumieć szeroko. Oznacza ona nie tylko proces uzgadniania wspólnego i spójnego stanowiska w sprawach europejskich w kraju, ale także zasady prezentowania tego stanowiska wobec instytucji unijnych i pozostałych państw członkowskich.

<sup>24</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 127).

<sup>26</sup> A. Michoński, A. Nowak-Far, *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2003, nr 6, s. 7.

Koordinacja polega także na uzgadnianiu sposobu realizacji polityk unijnych przez Polskę, a także systemu ich wdrażania, w tym działań dostosowawczych polskiego porządku prawnego do prawa unijnego. Tylko tak kompleksowe podejście ujmuje całość problematyki związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Wynika to także z faktu, że polityka europejska nie jest jedynie częścią polityki zagranicznej. Należy ją postrzegać znacznie szerzej, jako część polityki wewnętrznej państwa. Trafnie opisuje złożoność sfery koordynacji, i jej definicji, R. Mieñkowska-Norkiene<sup>27</sup>.

Obecny system koordynacji polityki europejskiej ukształtował się jeszcze w okresie przedakcesyjnym i, z niewielkimi zmianami, zwłaszcza natury instytucjonalnej, funkcjonuje do dziś. Pierwszym organem koordynującym nasze relacje z Unią Europejską był powołany w 1991 r. Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, którego obsługę zapewniał ówczesny Urząd Rady Ministrów. Następnie od sierpnia 1996 r. ośrodkiem koordynującym działania w tym zakresie stał się Komitet Integracji Europejskiej (KIE) wraz z obsługującym go Urzędem, a dodatkowo od marca 1998 r. – Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Od 2001 r. istnieje kolegialne ciało na szczelbu wiceministrów, które koordynuje sprawy europejskie w administracji<sup>28</sup>. Zasady tej koordynacji zostały doprecyzowane w dokumencie *System koordynacji polityki europejskiej w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE* przyjętym 4 marca 2003 r. W kwietniu 2004 r. Komitet Integracji Europejskiej uznał te zasady za obowiązujące także po akcesji.

Jednym z największych wyzwań przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej było stworzenie efektywnego i skutecznego systemu koordynacji polityki europejskiej. Systemu, który pozwala nie tylko na reagowanie na pojawiające się propozycje ze strony Komisji Europejskiej i państw członkowskich, ale także inicjowanie działań i rozwiązań prawnych ważnych z punktu widzenia interesów Polski i skuteczne przekonywanie do nich naszych partnerów. Po ponad dwudziestu latach sprawy koordynacji europejskiej

znów znalazły swoje miejsce w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę rosnącą rolę przywódców państw i rządów w polityce europejskiej, potrzebę ich osobistego zaangażowania w negocjowanie najtrudniejszych – i coraz bardziej złożonych – spraw, rozwiązanie takie należy uznać za właściwe.

Istotną rolę w koordynowaniu polityki europejskiej odgrywa Minister do Spraw Unii Europejskiej. Po raz drugi minister, odpowiadający bezpośrednio za sprawy europejskie, jest w randze ministra konstytucyjnego. Obsługę Ministra ds. Unii Europejskiej zapewnia Kancelaria Premiera, w szczególności Departamenty: Komitetu do Spraw Europejskich, Prawa UE, Ekonomiczny UE oraz Biuro Ministra. Rozwiązanie takie zasługuje na pozytywną ocenę ze względu na bliską współpracę z premierem, ale także na usunięcie dość niewygodnej sytuacji, w której minister ten był formalnie podległy Ministrowi Spraw Zagranicznych. Pozycja Ministra Konrada Szymańskiego jest obecnie szczególnie silna, zważywszy na § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu jego działania, zgodnie z którym w zakresie wykonywanych działań prezentuje on stanowisko premiera na forum międzynarodowym i krajowym<sup>29</sup>. Jest to tym bardziej uzasadnione, że przygotowania do posiedzeń Rady Europejskiej wymykają się spod sformalizowanych reguł koordynacji polityki europejskiej. Wiodącą rolę odgrywa tu Prezes Rady Ministrów, który osobiście uczestniczy w posiedzeniach Rady Europejskiej, ale także bezpośrednio negocjuje kluczowe kwestie z Przewodniczącym Rady Europejskiej czy Przewodniczącą Komisji Europejskiej. Premiera wspiera w tym właśnie Minister ds. Unii Europejskiej, który towarzyszy mu podczas szczytów, ale przede wszystkim udział premiera w tych szczytach przygotowuje. Istotną rolę odgrywa w tych przygotowaniach Stały Przedstawiciel w Brukseli. Dzięki udziałowi w pracach COREPER II i bezpośrednim kontaktom w Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej przekazuje on informacje o stanowiskach innych państw i może konsultować polskie propozycje i postulaty prezentowane podczas szczytów.

<sup>27</sup> R. Mieñkowska-Norkiene, *Efektowność koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Model teoretyczny, ewaluacja i rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 34–37.

<sup>28</sup> Na mocy decyzji KIE 15 listopada 2001 r. został powołany Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej (ZPKIE).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 2275.



W ostatnich latach, w sytuacji gdy premier nie jest jednocześnie szefem partii rządzącej czy dominującej w koalicji, istotnie wzrosła rola politycznych konsultacji spraw europejskich i kluczowych problemów w naszych relacjach z Unią Europejską. Nie jest to sytuacja całkowicie nowa, gdyż w trakcie negocjacji akcesyjnych premier musiał konsultować niektóre kwestie z – koalicyjnym wówczas – PSL-em, który zwłaszcza w sprawach rolnych i nabywania nieruchomości przez cudzoziemców prezentował często odmienne i bardzo nieprzejednane stanowisko. Obecnie jednak znacznie konsultacji politycznych jest zdecydowanie bardziej istotne. Wynika to nie tylko w fakcie, że premier nie jest szefem partii dominującej w koalicji, ale także z natury i liczby kwestii spornych pomiędzy Polską a Unią. Waga sporów nt. praworządności, zmian w sądownictwie, wyroków Trybunału Konstytucyjnego i TSUE jest tak duża, że ciężar uzgodnień polskiego stanowiska w tych sprawach został przeniesiony poza administrację rządową.

Obecny rządowy system koordynacji spraw europejskich oparty jest o Ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (KSE)<sup>30</sup>, określającą zasady współpracy ministrów i innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Komitet ten jest naczelnym organem administracji rządowej, działającym pod kierunkiem ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, który jest Przewodniczącym Komitetu. W jego skład wchodzi sekretarze lub podsekretarze stanu reprezentujący ministrów, których zakres działania określają przepisy ustawy o Radzie Ministrów<sup>31</sup>. W skład KSE wchodzi także: Szef Kancelarii Premiera oraz Prezes Prokuratury Generalnej albo wyznaczeni przez nich zastępcy. Rozwiązanie takie należy uznać za optymalne. Wiceministrowie mają już na tyle duże kompetencje, że mogą podejmować decyzje w sprawach kluczowych dla swoich resortów i uczestniczyć w wypracowywaniu kompromisów w ramach formuły KSE. Dzięki temu

komitet może umożliwiać rozstrzygnięcie większości spraw wynikających z polityki europejskiej w drodze uzgodnienia stanowisk, i odwoływanie się do Rady Ministrów nie jest nadmiernie częste. Przyjęty system zapewnia niezbędną elastyczność w procesie uzgodnień i możliwość szybkiego reagowania na zmieniającą się sytuację.

Poprzednie rozwiązanie, istniejące od 1996 r. – od uchwalenia ustawy o Komitecie Integracji Europejskiej<sup>32</sup>, którego członkami byli ministrowie konstytucyjni – się nie sprawdziło. Skład osobowy KIE powielał praktycznie skład Rady Ministrów i często trudno było nawet zebrać quorum podczas posiedzeń komitetu. Sposób organizacji pracy KIE uniemożliwiał sprawne, a przede wszystkim szybkie działanie. Doprowadziło to do powołania 15 listopada 2001 r. Zespołu przygotowawczego KIE<sup>33</sup>, a następnie 23 marca 2004 r. Komitetu Europejskiego Rady Ministrów<sup>34</sup>. Można zatem uznać, że podobny system koordynacji polityki europejskiej w formie komitetu, w skład którego wchodzi wiceministrowie, działa już prawie 20 lat.

Komitet do Spraw Europejskich, z upoważnienia Rady Ministrów, udzielanego w formie uchwały<sup>35</sup>, rozpatruje i rozstrzyga w zakresie szeregu kwestii związanych z członkostwem. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć sprawy w zakresie:

1. Stanowisk dotyczących dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej.
2. Przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.
3. Instrukcji na posiedzenia Rady Unii Europejskiej i Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz sprawozdań z tych posiedzeń.
4. Informacji dotyczących stanowisk na posiedzeniach Rady Europejskiej i informacji o wynikach tych posiedzeń.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277 z późn. zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 494).

<sup>33</sup> Powołany na mocy decyzji Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>34</sup> Zarządzenie Nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2004 (M.P. Nr 14, poz. 223).

<sup>35</sup> Obecnie Komitet posiada takie upoważnienie na podstawie uchwały Nr 15 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 r. (M.P. Nr 6, poz. 53) do wykonywania zadań wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, a także innych dokumentów rządowych, związanych z członkostwem w UE.



5. Założeń do stanowisk Polski w postępowaniach przed organami sądowymi UE oraz postępowaniach w sprawie naruszenia przez Polskę prawa UE.

6. Dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa unijnego do polskiego systemu prawa.

7. Współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w UE.

Komitet do Spraw Europejskich podejmuje swoje decyzje w drodze konsensusu. Jeśli porozumienia nie uda się osiągnąć, sprawa, wraz z protokołem rozbieżności, zostaje przekazana do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Z reguły takie porozumienie udaje się jednak osiągnąć. Większość spraw nie jest zresztą omawiana na posiedzeniach KSE, które mają dość formalny charakter i służą bardziej zatwierdzeniu wcześniejszych ustaleń na poziomie roboczym, niż pogłębionej dyskusji o sprawach związanych z członkostwem w UE. Pierwsza część to sprawy do przyjęcia bez dyskusji, co do których nie było rozbieżnych stanowisk na poziomie dyrektorów. Omawiane są jedynie te sprawy, w przypadku których nie udało się wypracować jednolitego stanowiska.

Jednym z najważniejszych zadań Komitetu do Spraw Europejskich – ale i całego systemu koordynacji polityki europejskiej – jest, aby każdy przedstawiciel reprezentujący stanowisko Polski wobec instytucji unijnych i pozostałych państw członkowskich, był wyposażony na czas w instrukcję, która będzie spójna z innymi stanowiskami i dokumentami. Komitet zajmuje się przede wszystkim: instrukcjami na posiedzenia Komitetów Stałych Przedstawicieli I i II, Rady UE, stanowiskami prezentowanymi na posiedzeniach Rady Europejskiej i sprawozdaniem z tych posiedzeń. Pozostałymi instrukcjami zajmuje się jedynie wtedy, gdy na niższym szczeblu nie udało się osiągnąć porozumienia między właściwymi ministerstwami.

Mozolna praca związana z koordynacją spraw europejskich odbywa się przede wszystkim na szczeblu dyrektorów i ekspertów w poszczególnych ministerstwach, Kancelarii Premiera i Stałym Przedstawicielstwie. To na tym poziomie uzgadniane są instrukcje na posiedzenia grup roboczych i komitetów, w pracach których Polska jest reprezentowana właśnie

na szczeblu dyrektorów departamentów lub niższym. Są to nie tylko pracownicy departamentów europejskich w ministerstwach, ale wszystkich departamentów, których dotyczą polityki wspólnotowe, czyli z reguły większość z nich. Instrukcja zawiera informację o przedstawicielu Polski na spotkanie, stanowisko do zaprezentowania podczas dyskusji z zaznaczeniem ewentualnego marginesu negocjacyjnego oraz uzasadnienie prezentowanego stanowiska. Instrukcje te są uzgadniane między ministerstwami z reguły w formie elektronicznej i jedynie w przypadku rozbieżności przedstawiane KSE w celu podjęcia decyzji. Z każdego posiedzenia komitetu lub grupy roboczej sporządzane są sprawozdania opisujące przebieg dyskusji i zawierające wnioski.

Należy podkreślić wzrost znaczenia dyrektorów i ekspertów odpowiedzialnych za prowadzenie spraw europejskich. W okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej Urząd Komitetu Integracji Europejskiej był silnym ośrodkiem koordynującym sprawy europejskie. W ministerstwach rolę koordynatorów pełnili dyrektorzy departamentów albo kierownicy wydziałów do spraw europejskich. Istotną rolę odgrywało Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej (SPRP) w Brukseli, którego znaczenie rosło wraz z delegowaniem przez ministerstwa do pracy w nim coraz większej liczby ekspertów. Bardzo duże zmiany w sposobie pracy w ministerstwach dokonały się w związku z polską prezydencją w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. W ministerstwach powstały wówczas tzw. korpusy unijne, które były odpowiedzialne za prace związane z prezydencją. W skład tych korpusów weszło, poza pracownikami komórek integracyjnych, wielu urzędników, którzy nie byli poprzednio na co dzień zaangażowani w sprawy europejskie.



Rysunek 4. Sala posiedzeń Rady UE. Autor: EU2017EE Estonian Presidency, CC BY 2.0.

W czasie prezydencji osoby te zajmowały się praktycznie wyłącznie sprawami europejskimi, były przewodniczącymi grup roboczych, koordynowały ich prace i były za nie odpowiedzialne. Ponadto pozostały w ministerstwach i po polskiej prezydencji w dużo większym stopniu angażowały się w sprawy naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Także w wyniku tych doświadczeń, ciężar codziennych, bieżących uzgodnień przesunął się w kierunku ministerstw, które współpracują w tym zakresie ze Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli. Taką ewolucję wymusił także sposób prac grup roboczych i komitetów. Niezbędne dokumenty często pojawiają się w przeddzień spotkania, a czasami przedkładane są już na samym spotkaniu. Osoby uczestniczące w ich pracach muszą mieć w związku z tym wiedzę pozwalającą na bieżące reagowanie na pojawiające się propozycje i dyskusję o tych propozycjach.

Większość prac legislacyjnych prowadzona jest w ramach grup roboczych Rady UE i komitetów wykonawczych Komisji Europejskiej. Komitety wykonawcze składają się z przedstawicieli państw członkowskich, najczęściej ekspertów do poziomu dyrektora. Wspomagają one Komisję Europejską w pełnieniu jej roli prawodawczej, ale także w skutecznym stosowaniu prawa unijnego. Zgodnie z ostatnim dostępnym sprawozdaniem Komisji Europejskiej dla Rady UE z prac komitetów w roku 2019 funkcjonowało 318 komitetów, przy czym liczba ta zmienia się każdego roku. Zadaniem grup roboczych jest szczegółowa analiza propozycji przedstawianych przez Komisję Europejską oraz przygotowywanie dokumentów na posiedzenia COREPER I i II oraz Rady Unii Europejskiej. Grup roboczych jest trochę mniej niż komitetów, większość z nich ma charakter stały, ale bardzo wiele grup powstaje do rozwiązania konkretnego problemu. Już samo skoordynowanie udziału przedstawicieli Polski w posiedzeniach tych gremiów wymaga sporego wysiłku organizacyjnego. To podczas ich prac istnieje największa możliwość realnego wpływania na kształt unijnego prawa. Dlatego niezwykle ważne jest, by reprezentujący Polskę eksperci mieli jasny, ale jednocześnie elastyczny mandat negocjacyjny do prowadzenia rozmów.

Jednym z najważniejszych zadań systemu koordynacji polityki europejskiej jest zapewnienie wszystkim uczestnikom szybkiego dostępu do informacji i ich sprawnego obiegu między nimi. Obecnie funkcjonujący system to zadanie spełnia. Dotyczy to zarówno dystrybucji dokumentów otrzymywanych z instytucji unijnych, za którą odpowiadają Stałe Przedstawicielstwo przy UE i pion europejski w KPRM, ale także dokumentów związanych z posiedzeniami komitetów, grup roboczych, COREPER i Rad UE. Wszystkie ministerstwa są połączone w jeden system i dzięki temu każde z nich ma dostęp do potrzebnych dokumentów.

Inną kwestią jest to, jak urzędnicy z tego dostępu i z tych dokumentów korzystają. Niestety są oni z reguły skoncentrowani prawie wyłącznie na sprawach związanych bezpośrednio z zakresem kompetencji własnego ministerstwa i ich aktywność w tematach o charakterze horyzontalnym jest niewielka. Często też urzędnicy nie widzą potrzeby dzielenia się informacjami nt. swoich obszarów. Najaktywniejsze w procesie uzgodnień są: pion europejski w KPRM, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i minister odpowiedzialny za koordynację wykorzystywania funduszy europejskich. Wspomniany brak aktywności, poza obszarami bezpośredniego zaangażowania, wynika z kilku powodów. Pierwszy z nich to bardzo duża liczba spraw związanych z polityką europejską, które napływają ze stałym i znacznym natężeniem. Europejska machina legislacyjna i uzgodnieniowa zatrzymuje się jedynie na krótko w sierpniu i w drugiej połowie grudnia. Drugi, to często niezwykle krótkie terminy wynikające z kalendarza prac prezydencji, ale także wewnętrznych regulacji m.in. ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej<sup>36</sup>. Trzeci, to brak właściwego rozpoznania konsekwencji danego aktu prawnego dla obszarów innych, niż wynikałoby to z przypisania wiodącej roli konkretnemu ministerstwu.

<sup>36</sup> Ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1395).

Bardzo sformalizowany, regulowany odrębną ustawą, jest element koordynacji polityki europejskiej związany ze współpracą rządu z parlamentem. Obowiązuje on, z niewielkimi zmianami, od 2004 r. – obecnie na podstawie Ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>37</sup>, zwanej ustawą kooperacyjną. W parlamencie za tę współpracę odpowiadają Komisje do Spraw Unii Europejskiej Sejmu i Senatu, po stronie rządowej prace koordynuje Komitet do Spraw Europejskich i Minister do spraw Unii Europejskiej, ale zaangażowane są w nią praktycznie wszystkie ministerstwa i część urzędów centralnych. Ustawa nałożyła na administrację rządową bardzo wiele obowiązków, związanych z informowaniem na posiedzeniach komisji o pracach legislacyjnych prowadzonych w Unii Europejskiej. Stanowi to dla wiceministrów, którzy muszą prezentować stanowiska i sprawozdania w Sejmie, w mniejszym stopniu Senacie, a także urzędników poszczególnych ministerstw, duże wyzwanie, zwłaszcza ze względu na terminy, jakie zostały w ustawie określone.

Obie komisje otrzymują wszystkie unijne dokumenty podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi. Są to tysiące dokumentów rocznie, oczywiście o różnym znaczeniu. Sekretariaty komisji i sami posłowie i senatorowie nie są w stanie przeanalizować i ocenić każdego z nich. Dlatego kluczowe są stanowiska do tych dokumentów, przedstawiane przez właściwe ministerstwa i instrukcje na posiedzenia Rad Unii Europejskiej. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk nt. projektów aktów prawnych nie później niż 14 dni od otrzymania tych projektów wraz z uzasadnieniem, zawierającym ocenę przewidywanych skutków prawnych dla polskiego porządku prawnego oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych. Sejm i Senat mogą wyrazić swoją opinię w sprawie projektu unijnego prawa. Rada Ministrów jest zobowiązana do ponownego przedstawienia stanowiska, jakie zamierza zająć, przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego na posiedzeniu Rady UE. Powinno ono zawierać odpowiednie uzasadnienie.

Jeśli Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu wyda opinię w sprawie określonych w ustawie projektów unijnych aktów prawnych, powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Uprawnienie to wydaje się być nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją Sejmu w kompetencje rządu, jako władzy wykonawczej, i przepis ten powinien zostać z ustawy usunięty. Nie zmienia tej oceny fakt, że rząd może nie uwzględnić opinii Sejmu. Konstytucyjny minister musi wówczas wyjaśnić Komisji do Spraw UE przyczyny rozbieżności. Parlament ma oczywiście konstytucyjne prawo kontroli działań rządu, ale w tym wypadku mamy do czynienia z nadmierną ingerencją w sferę kompetencji władzy wykonawczej. Należy także wspomnieć, że podczas posiedzeń Komisji do Spraw Unii Europejskiej dość rzadko dochodzi do merytorycznej dyskusji w sprawie rozwiązań prawnych, będących przedmiotem informacji rządu. Obie komisje rządzą się swoimi prawami ciała parlamentarnych i największą dyskusję wywołują z reguły kwestie polityczne, luźno związane z przedmiotem prac toczących się w Radzie UE.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu rozpatruje także projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej oraz opiniuje kandydatury na najwyższe stanowiska w Unii Europejskiej.



Rysunek 5. Siedziba Trybunału Sprawiedliwości UE.  
Autor: Luxofluxe, CC BY-SA 4.0.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

Pełnomocnik Rządu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej koordynuje wszystkie sprawy związane z reprezentowaniem Polski przed tą instytucją i wnoszeniem przez Polskę ewentualnych skarg czy udziałem w toczących się postępowaniach. Funkcję tę pełni wicedyrektor Departamentu Prawa Unii Europejskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Polsce, podobnie jak każdemu innemu państwu członkowskiemu, przysługuje prawo do wniesienia skargi do TSUE. Możemy się także przyłączyć do każdego toczącego się przed nim postępowania, w tym pytań prejudycjalnych zadawanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez sądy krajowe. Przeciwko Polsce są też wytaczane sprawy przez Komisję Europejską, czy też przez inne państwa członkowskie. Za przygotowanie pism procesowych nt. wszystkich tych zagadnień odpowiedzialny jest Pełnomocnik, który współpracuje w tym zakresie z odpowiednimi ministerstwami. Komitet do Spraw Europejskich „rozpatruje i rozstrzyga w zakresie założeń do stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi UE oraz w prowadzonych przez instytucje UE postępowaniach w sprawie naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską prawa UE”<sup>38</sup>.

Elementem koordynacji jest także wdrażanie prawa unijnego, a w ujęciu szerszym wykonywanie obowiązków i korzystanie z praw wynikających z umów międzynarodowych lub innych przepisów prawa międzynarodowego. W zakresie ostatniego elementu sprawę reguluje ustawa o umowach międzynarodowych, zgodnie z którą za wykonywanie umowy międzynarodowej odpowiada minister właściwy do spraw, których umowa dotyczy (Art. 20 ust. 1). W razie niewykonania lub nieprawidłowego wykonania umowy właściwy minister powiadamia Ministra Spraw Zagranicznych. Nie ma szczegółowych uregulowań dotyczących koordynacji prac w tym zakresie.

W przypadku prawa unijnego za wdrażanie dyrektyw i innych aktów prawnych wymagających implementacji odpowiadają właściwe ministerstwa, ale nad całością procesu czuwa Departament Prawa Unii Europejskiej

w KPRM. Po pierwsze, jego rola polega przede wszystkim na przygotowywaniu opinii o zgodności projektów aktów prawnych z prawem Unii Europejskiej – zarówno na etapie prac rządowych, jak i parlamentarnych. Po drugie, pełni on rolę administratora bazy e-STEP (Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego) oraz krajowego koordynatora bazy notyfikacji krajowych środków wykonawczych. Po trzecie, koordynuje udział w postępowaniach w sprawie naruszenia przez Polskę prawa UE i pełni rolę krajowego koordynatora bazy naruszeń.

Nie ma już obecnie systemu monitorowania wdrażania prawa UE, jaki istniał od roku 2000 przez kilka lat w ramach procesu dostosowawczego. Polska musiała wówczas w krótkim czasie uchwalić ponad 200 ustaw dostosowujących polskie prawo do prawa wspólnotowego. Każde posiedzenie Rady Ministrów rozpoczynało się od omawiania spraw europejskich, w tym postępów w przygotowywaniu projektów aktów prawnych przez ministerstwa. Wynikało to przede wszystkim ze spiętrzenia tych prac i z powiązania między postępem w negocjacjach akcesyjnych oraz przebiegiem procesu dostosowawczego. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej proces wdrażania dyrektyw jest rozłożony w czasie, a termin na przyjęcie odpowiednich regulacji jest z reguły wystarczająco długi, by je wprowadzić. Także obecnie mamy do czynienia z opóźnieniami we wdrażaniu unijnego prawa, przy czym to nie sam fakt niewdrożenia w terminie dyrektywy stanowi problem. Polska jest co prawda jednym z państw członkowskich, w którym po upływie standardowego dwuletniego terminu na wdrożenie dyrektywy, pojawiają się najczęściej zaległości, ale różnice między państwami członkowskimi nie są duże. Poziom wdrożenie dyrektyw oscyluje w zakresie od 97% do 99% i różnice między państwami w tym obszarze bardzo rzadko przekraczają 2%. Problem pojawia się wtedy, gdy państwo członkowskie kwestionuje co do zasady obowiązek wdrożenia części unijnego prawa do wewnętrznego porządku prawnego.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. 2009 nr 161 poz. 1277).



Koordinacja spraw związanych z regulacjami prawnymi innych organizacji międzynarodowych jest znacznie mniej sformalizowana i z reguły nie dotyczy wszystkich ministerstw. Ustawa o umowach międzynarodowych dość lakonicznie określa sposób prowadzenia prac nad tymi regulacjami, wskazując że: „zawieranie umowy międzynarodowej obejmuje: rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową”. Rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej następuje na wniosek ministra właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, który uzgadnia projekt umowy i instrukcję negocjacyjną z Ministrem Spraw Zagranicznych i zainteresowanymi ministrami. Nie ma tu żadnych szczególnych wymagań nt. formy czy zakresu tych uzgodnień. Podobnie wygląda sytuacja z wnioskiem o udzielenie zgody na podpisanie umowy po zakończeniu negocjacji, a następnie, jeśli jest potrzebna, na ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej. Właściwy minister ma obowiązek uzgodnić wniosek w tej sprawie z Ministrem Spraw Zagranicznych oraz innymi właściwymi ministrami. Również właściwy minister jest odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków i korzystanie z praw wynikających z tej umowy.

Kluczową rolę odgrywają tu właściwe departamenty Ministerstwa Spraw Zagranicznych: Departament Prawno-Traktatowy i Departament Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka. Departament Narodów Zjednoczonych odpowiada za politykę na forum ONZ, Rady Europy, a także – w odniesieniu do praw człowieka – na forum UE i OBWE. Koordynuje przygotowanie stanowisk Polski w zakresie problemów globalnych podejmowanych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Współdziała w tym zakresie z Departamentem Prawno-Traktatowym, który koordynuje sprawy związane z zawieraniem umów międzynarodowych, negocjowaniem umów dwustronnych i wielostronnych. Ministerstwo Spraw Zagranicznych współdziała oczywiście z innymi ministerstwami, w gestii których leżą sprawy z zakresu poszczególnych organizacji czy umów międzynarodowych.

Należy jednak pamiętać, że sytuację w tym obszarze, w szczególności w zakresie współpracy w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i roli Stałych Przedstawicielstw przy ONZ, znacząco zmieniło utworzenie w 2009 r. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Unia Europejska ma obecnie swoje przedstawicielstwa przy ONZ w Nowym Jorku, Genewie, Wiedniu, Paryżu oraz przy Światowej Organizacji Handlu i OECD. Polskie przedstawicielstwa ściśle współpracują z ww. przedstawicielstwami, uzgadniając stanowiska w niezbędnym zakresie, wynikającym także z regulacji nt. funkcjonowania i kompetencji ESDZ. Przedstawiciel UE przy ONZ w Nowym Jorku koordynuje prace przedstawicieli 27 państw członkowskich, by prezentowały one jak najbardziej spójne i jednolite stanowisko.

Z punktu widzenia tworzenia norm prawa międzynarodowego istotnych dla Polski przez organizacje międzynarodowe, inne niż Unia Europejska, za kluczowe należy uznać obecnie trzy ministerstwa: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Zdrowia.

W Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii za sprawy współpracy międzynarodowej odpowiada kilka departamentów, z których najważniejszą rolę odgrywają: Departament Spraw Europejskich (DSE), Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej (DHiWM) oraz Departament Prawa Pracy (DPP). DHiWM odpowiada za koordynację współpracy gospodarczej z zagranicą, w tym sprawy umów dwustronnych o współpracy gospodarczej i umów o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, prowadzenie spraw wynikających z nadzoru nad zespołem Stałego Przedstawicielstwa przy WTO, OECD i UNIDO oraz prowadzenie spraw związanych z członkostwem Polski w OECD. DSE prowadzi sprawy związane z udziałem Polski w pracach Komisji ONZ do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego oraz Międzynarodowego Instytutu Prawa Handlowego oraz nadzoruje Wydział Ekonomiczno-Handlowy w Stałym Przedstawicielstwie w Brukseli. DPP odpowiada m.in. za działania dostosowawcze do aktów prawnych Międzynarodowej Organizacji Pracy.

W Ministerstwa Zdrowia za tę problematykę odpowiadają Departament Prawny i Biuro Współpracy Międzynarodowej, które koordynuje sprawy związane z członkostwem Polski w organizacjach międzynarodowych w zakresie działania ministra. Odpowiada także za prace w obszarze współpracy z ONZ, OECD i Radą Europy. W Ministerstwie Finansów za współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i organizacjami międzynarodowymi odpowiada Departament Współpracy Międzynarodowej.

## 2.2. Rola placówek dyplomatycznych i stałych przedstawicielstw

Kluczową rolę w koordynowaniu polityki europejskiej i udziale w tworzeniu prawa unijnego odgrywa Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej. Istotną rolę w zakresie innych norm prawa międzynarodowego pełnią nasze przedstawicielstwa przy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku, przy Światowej Organizacji Handlu i Światowej Organizacji Pracy w Genewie i – zwłaszcza w ostatnim „pandemicznym czasie” – przy Światowej Organizacji Zdrowia. Warto także pamiętać o Przedstawicielstwie przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w Paryżu. Nie bez znaczenia jest również działalność ambasad bilateralnych w stolicach państw, które mają istotny wpływ na kształt prawa tworzonego w UE i innych organizacjach międzynarodowych. Wśród tych stolic wymienić należy: Berlin, Paryż, Waszyngton, Rzym, Madryt, Londyn (nawet po opuszczeniu Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię), Pekin i Moskwę.

Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli jest z pewnością największą polską placówką dyplomatyczną. W ostatnich latach pracuje w nim 150–200 osób. Nie pełni ono roli klasycznej ambasady, a jego misji nie da się także porównać z innymi przedstawicielstwami przy organizacjach międzynarodowych. Wynika to ze szczególnego umocowania Unii Europejskiej i znaczenia, jakie ma dla funkcjonowania państw członkowskich,

które przekazały wykonywanie części swoich kompetencji właśnie UE. W żadnym innym przypadku nie mamy również do czynienia z tak ogromnym wpływem prawa organizacji międzynarodowej na wewnętrzny porządek prawny. Można zaryzykować stwierdzenie, że Stałe Przedstawicielstwo jest jednym z organów państwowych o szczególnej roli w kształtowaniu polityki europejskiej<sup>39</sup>. Biorąc to pod uwagę, wydaje się, że niekonsekwencją jest pozostawianie Stałego Przedstawicielstwa w strukturach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wraz z przeniesieniem pionu europejskiego do Kancelarii Premiera, Stałe Przedstawicielstwo, co najmniej merytorycznie, powinno podlegać Ministrowi ds. Unii Europejskiej.

Głównym zadaniem pracowników Stałego Przedstawicielstwa jest udział, wraz z pracownikami administracji krajowej, w tworzeniu unijnego prawa oraz w dyskusjach prowadzonych w ramach Unii Europejskiej nad głównymi kierunkami jej rozwoju. Stałe Przedstawicielstwo bierze zatem udział w pracach właściwych instytucji i organów Unii Europejskiej, popierając realizację celów i zasad jej funkcjonowania, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów Polski oraz jej obywateli. Ważnym zadaniem pracowników SPRP jest również analizowanie działań UE realizowanych w ramach unijnych polityk i przekazywanie wyników tych badań administracji krajowej<sup>40</sup>. Kluczowymi stanowiskami w Stałym Przedstawicielstwie w Brukseli są: Ambasador – Stały Przedstawiciel RP przy UE, Zastępca Stałego Przedstawiciela oraz Przedstawiciel w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa. Stały Przedstawiciel zasiada w Komitecie Stałych Przedstawicieli COREPER II i odpowiada za prace Rad Unii Europejskiej ds.: ogólnych, ekonomicznych i finansowych oraz wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Zastępca Stałego Przedstawiciela zasiada w Komitecie Stałych Przedstawicieli COREPER I i odpowiada za prace Rad UE ds.: zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia i praw konsumentów; konkurencyjności; transportu, telekomunikacji i energii; rolnictwa i rybołówstwa; środowiska oraz edukacji, młodzieży i kultury.

<sup>39</sup> T. Kołodziej, *Rządowa koordynacja polityki europejskiej w Polsce*, Difin, Warszawa 2012, s. 107–108.

<sup>40</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji stanowisk Polski w instytucjach UE [w:] Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, red. R. Mieñkowska-Norkiene, Instytut Nauk Politycznych PAN, Warszawa 2009, s. 150.



Jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wykształcił się bardzo dobry obyczaj delegowania przez poszczególne ministerstwa swoich pracowników do pracy w Stałym Przedstawicielstwie. Oczywiście istotną część zespołu SPRP to cały czas pracownicy MSZ i pionu europejskiego w KPRM. Dzięki temu udało się zbudować zespół bardzo dobrze przygotowanych i kompetentnych urzędników. Obecnie w Stałym Przedstawicielstwie funkcjonuje kilkanaście wydziałów, które merytorycznie odpowiadają za obszary działania Rad Unii Europejskiej. Przykładowo Wydział Transportu odpowiada za przygotowania polskiej strony do posiedzeń Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii. W wydziałach tych zatrudnieni są głównie pracownicy delegowani przez poszczególne ministerstwa i często są traktowani jak część departamentu europejskiego w ministerstwie. Osoby z tych wydziałów: są w codziennym kontakcie z ministerstwem, uczestniczą w pracach grup roboczych, sporządzają sprawozdania i są oczywiście w stałym kontakcie z urzędnikami unijnych instytucji.

Stałe Przedstawicielstwo pośredniczy w kontaktach pomiędzy administracją a organami wspólnotowymi. Stanowi także rodzaj filtra dla propozycji stanowisk negocjacyjnych, często bardzo dobrze rozpoznając realne możliwości uzyskania konkretnego wyniku negocjacji. Na zlecenie poszczególnych ministerstw może również sondować reakcje instytucji unijnych czy innych państw członkowskich na polskie stanowisko. W tym ostatnim zakresie wsparcie dla ministerstw mogą stanowić także bilateralne placówki dyplomatyczne w państwach członkowskich. Należy bowiem pamiętać, że nie wszystkie z nich mają tak rozbudowane przedstawicielstwa w Brukseli i pracownicy tych placówek nie zawsze są w stanie odpowiedzieć na zadawane pytania. Ponadto, przy coraz większej szczegółowości rozwiązań, nad którymi pracuje się w Unii, często jedynie w stolicach poszczególnych państw można uzyskać precyzyjne stanowisko w danej kwestii.

Stałe Przedstawicielstwo stanowi bardzo istotne wsparcie dla ministerstw i KPRM w definiowaniu stanowisk prezentowanych w szczególności na forum COREPER i rad ministrów. Ze względu na liczbę

komitetów i grup roboczych trudno jest zapewnić merytoryczne wsparcie ze strony Przedstawicielstwa wszystkim ekspertom z ministerstw biorących udział w ich pracach. Dlatego tak ważne jest, by ci eksperci pozostawali w stałym, bezpośrednim kontakcie z przedstawicielami innych państw członkowskich i Komisji Europejskiej.

Przedstawicielstwo pełni także ważną rolę w informowaniu ministerstw o pracach toczących się w Brukseli nad rozwiązaniami prawnymi, ale także innymi zagadnieniami polityk unijnych. Bardzo ważnym źródłem informacji są sprawozdania z posiedzeń COREPER, ponieważ pokazują, jakie prace legislacyjne toczą się w Brukseli. Stałe Przedstawicielstwo przygotowuje także i przekazuje do ministerstw codzienny newsletter, opisujący syntetycznie najważniejsze toczące się sprawy związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Trzecim dokumentem pomocnym w pracy ministerstw są przekazywane sprawozdania z posiedzeń kierownictwa Stałego Przedstawicielstwa, w skład którego wchodzi oprócz Ambadora, także jego zastępcy i kierownicy wydziałów. Sprawozdania te są dość szczegółowym opisem prac prowadzonych w poszczególnych wydziałach, których struktura odpowiada istniejącym formacjom Rady Unii Europejskiej.

## 2.3. Sektor prywatny i współpraca ekspercka

Udział przedstawicieli biznesu w pracach nad regulacjami międzynarodowymi jest dużo mniej sformalizowany niż w przypadku administracji. Na poziomie krajowym konsultacje te są zapewniane na forum Rady Dialogu Społecznego i w ramach konsultacji organizowanych przez poszczególne ministerstwa. Ze względu na horyzontalny zakres działania i ich wpływ na przedsiębiorców konsultacje takie najczęściej przeprowadzają ministerstwa odpowiedzialne za: gospodarkę, pracę i politykę społeczną, finanse, zdrowie, środowisko, infrastrukturę i rolnictwo.

Niestety, należy stwierdzić, że konsultacje te mają bardzo często charakter formalny i to przedsiębiorcy muszą zabiegać o to, by ich głos był nie tylko słyszalny, ale przede wszystkim brany pod uwagę.

Największy wpływ na kształt prawa tworzonego przez organizacje międzynarodowe przedsiębiorcy mogą uzyskać wtedy, gdy projekt aktu prawnego nie pojawi się jeszcze na stole negocjacyjnym. Potrzebne są do tego długofalowa strategia i współpraca z ośrodkami eksperckimi czy naukowymi. Coraz częściej firmy zlecają szkołom wyższym, placówkom badawczym czy ekspertom badania nt. rynku, produktów, jak i potrzeb regulacji, jakie mogą lub powinny pojawić się w przyszłości. Firmy finansują w całości lub w przeważającej części te badania i nie mają wpływu na ich wynik, ale z reguły współuczestniczą w definiowaniu zakresu badania. W ten sposób otrzymują analizę, której wyniki mogą zwrócić uwagę decydentów na problem lub potrzebę uregulowania części działalności sektorów czy firm. Nie ma oczywiście żadnej gwarancji, że wyniki takich badań zostaną przez odpowiednią organizację międzynarodową wykorzystane, ale jeśli tak się stanie, zlecająca badanie firma uzyskuje pośrednio ogromny wpływ na kształt tworzonych przepisów.

Drugim etapem umożliwiającym wywieranie wpływu na kształt projektowanych przepisów jest udział w konsultacjach dokumentów strategicznych, które wyznaczają cele działania organizacji międzynarodowej w poszczególnych obszarach. Każda z organizacji ma swój model przygotowywania tego rodzaju dokumentów. Dość dobrze jest on rozwinięty w ramach ONZ czy OECD, gdzie przygotowanie projektów aktów prawnych czy zaleceń dla państw członkowskich z reguły poprzedza opracowanie różnego rodzaju policy papers. Bardzo dobrze system ten jest rozwinięty i uregulowany w Komisji Europejskiej, gdzie praktycznie każdą poważniejszą zmianę prawa poprzedza przygotowanie zielonej lub białej księgi. W raportach tych zawarte są sugestie odnoszące się do poszczególnych polityk unijnych, a także z reguły propozycje konkretnych działań i środków, które mają służyć realizacji tych polityk. Przedsiębiorcy mogą zgłaszać swoje uwagi do

tych publikacji bezpośrednio do Komisji Europejskiej lub właściwego ministerstwa, które po otrzymaniu dokumentu przeprowadza konsultacje z partnerami społecznymi.

W sposobie realizacji tych konsultacji ministerstwa mają dość dużą swobodę. O ile istnieje prawny obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych, wynikający z ustawy o Radzie Dialogu Społecznego<sup>41</sup> czy innych ustaw, o tyle w większości nie dotyczą one spraw ściśle związanych z tworzeniem regulacji międzynarodowych. Oznacza to, że ministerstwa z reguły same ustalają listę partnerów, w tym organizacji pracodawców, z którymi przeprowadzane są konsultacje, jak i formę tych konsultacji. Problemem jest jednak to, że przedsiębiorcy często zbyt późno zgłaszają się do ministerstw ze swoimi uwagami. Przynajmniej część z ministerstw wysyła, według ustalonego rozdzielnika, stanowiska rządu do projektu rozporządzenia czy dyrektywy. Wówczas jest jeszcze możliwość, choć już ograniczona, wprowadzenia postulowanych zmian. Z reguły odzew jest jednak niewielki. Znacznie więcej uwag napływa, kiedy pojawia się projekt ustawy wdrażający postanowienia dyrektywy, ale wówczas można jedynie dyskutować o sposobie jej wdrożenia.

W momencie gdy pojawia się projekt aktu prawnego i prace toczą się w ramach sekretariatów poszczególnych organizacji międzynarodowych, to one same decydują, w jakim zakresie włączają przedsiębiorców w prace nad ich redagowaniem. Z reguły na tym etapie w tworzeniu prawa formalnie uczestniczą państwa członkowskie, ale nie wyklucza to konsultowania z przedsiębiorcami proponowanych rozwiązań przez przedstawicieli państw uczestniczących w pracach odpowiednich komitetów czy grup roboczych. Prace na szczeblu roboczym, poniżej szczebla ministrów czy ambasadorów, trwają z reguły najdłużej, są najbardziej merytoryczne i na tym etapie najłatwiej zmienić kształt zaproponowanych rozwiązań. Uczestniczą w nich z reguły eksperci z kraju bądź przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. 2015 poz. 1240).

Od chwili, gdy projekt aktu prawnego staje się przedmiotem prac na forum międzyrządowym, możliwości wpływania na kształt przyjętych w nim rozwiązań znacząco maleją. Sekretariaty tych organizacji, w tym także Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, zapewniają jedynie sprawne koordynowanie prac, a głos decydujący mają przedstawiciele członków danej organizacji. Ci z kolei są wyposażeni w instrukcje ze swoich stolic i sami nie mogą jej zmienić, stąd spotkania z nimi, w celu zmiany stanowiska, są z reguły stratą czasu. Wyjątkiem jest tu rola Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu i Senatu, które opiniują stanowiska, jakie rząd zamierza zająć podczas obrad Rady UE w odniesieniu do projektów aktów prawnych. Posłowie, senatorowie i całe Komisje ds. Unii Europejskiej Sejmu i Senatu mają możliwość wpływania na stanowisko rządu, a w przypadkach określonych w ustawie komisja sejmowa ma prawo wydania opinii, która powinna stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli zatem organizacji przedsiębiorców lub samym przedsiębiorcom uda się przekonać posłów lub senatorów Komisji ds. Unii Europejskiej do przedstawienia opinii, mogą oni w sposób pośredni wpłynąć na stanowisko prezentowane przez rząd w Brukseli.

Jeśli chodzi o tworzenie prawa unijnego, szerokie pole do możliwości wpływania na jego ostateczny kształt otwiera się podczas prac w Parlamencie Europejskim (PE), którego znaczenie w tworzeniu prawa w UE systematycznie rośnie od kilkunastu lat. Przedsiębiorcy i organizacje przedsiębiorców mają możliwość dotarcia do eurodeputowanych w celu przedstawienia swojego stanowiska w sprawie aktu prawnego przyjętego w Radzie UE i przesłanego do Parlamentu Europejskiego. Doświadczenia wynikające z prac nad aktami prawnymi w PE wskazują, że skuteczny lobbing na tym etapie jest możliwy i często przynosi pożądane rezultaty. Możliwości te są ograniczone procedurami uzgodnień między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską na tym etapie procesu legislacyjnego.

Po przyjęciu aktu prawnego na forum organizacji międzynarodowej i przejściu do etapu wdrożenia w Polsce istnieją jeszcze możliwości wpływania na sposób jego implementacji do polskiego porządku prawnego, jeśli takie wdrożenie jest potrzebne.

W przypadku ratyfikacji klasycznych umów międzynarodowych nie ma już możliwości wpływania na przyjęte w nich rozwiązania. Jeśli jednak pojawia się potrzeba stworzenia do ich wykonywania instytucji lub dodatkowych mechanizmów pozwalających na stosowanie umowy czy konwencji, pojawia się szansa dyskusji z administracją na temat przyjmowanych rozwiązań. Stosunkowo najwięcej możliwości przedsiębiorcy mają przy wdrażaniu dyrektyw unijnych, które wymagają implementacji do polskiego porządku prawnego. Mechanizmy są dokładnie te same, jak przy konsultowaniu z partnerami społecznymi projektów innych ustaw czy rozporządzeń.

Ostatnim sposobem udziału biznesu w kształtowaniu norm międzynarodowych obowiązujących w Polsce, czy też zastosowanych wobec nich samych, jest bezpośredni bądź pośredni udział w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC).

W przypadku ETPC skargi mogą składać obywatele w sprawie naruszenia praw i wolności zawartych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz jej Protokołach dodatkowych. Skutkiem nie może być bezpośrednio zmiana prawa, ale ETPC może orzec naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka w odniesieniu do konkretnej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek. Nad wykonywaniem przez państwa członkowskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czuwa Komitet Ministrów Rady Europy. W Polsce Ministerstwo Spraw Zagranicznych zapewnia wykonywanie wyroków i reprezentuje Polskę przed ETPC.

Znacznie większe możliwości przed biznesem otwierają w przypadku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przedsiębiorcy mogą oczywiście, na podstawie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, skarżyć do TSUE przepisy prawa unijnego, ale nie jest to proste, ponieważ muszą wykazać, że konkretny przepis czy decyzja dotyczą ich w sposób bezpośredni i indywidualny. Niekiedy korzystniej jest skłonić rząd do wystąpienia ze skargą do Trybunału Sprawiedliwości UE bądź przyłączyć się do toczącego się postępowania.

Nie ma przewidzianej żadnej procedury konsultacji z Pełnomocnikiem Rządu przed TSUE. Z wnioskiem o podjęcie przez niego działania można się zwracać bezpośrednio do niego lub za pośrednictwem ministerstwa właściwego ze względu na problematykę sprawy.

Wobec mnogości rozwiązań prawnych proponowanych przez poszczególne organizacje międzynarodowe niełatwo pojedynczemu przedsiębiorstwu skutecznie śledzić pojawiające się zmiany i na nie reagować. Jest to tym bardziej trudne, że większość z nich nie ma sformalizowanych procedur konsultowania planowanych czy projektowanych rozwiązań z partnerami społecznymi – jednym z wyjątków jest tu unijny Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES).

Znacznie łatwiej jest śledzić tworzenie prawa przez organizacje międzynarodowe, przystępując do organizacji pracodawców, czy to o charakterze horyzontalnym, czy branżowym. Wśród najsilniejszych i najaktywniejszych z nich należy wskazać: Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Pracodawców RP, Krajową Izbę Gospodarczą, BCC, ale także organizacje sektorowe, jak Związek Banków Polskich. Na poziomie europejskim największy wpływ na kształt regulacji prawnych przedsiębiorcy uzyskują na forum Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, który jest organem opiniodawczo-doradczym Unii Europejskiej, działającym od 1957 r. W jego skład wchodzi przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego: organizacji pracodawców, pracowników, konsumentów, rolników oraz innych grup interesów. Polskich pracodawców reprezentują przedstawiciele Lewiatana, Pracodawców RP, BCC, Związku Rzemiosła Polskiego oraz Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. Rolą Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jest pełnienie roli doradczej w sprawach dotyczących polityki gospodarczej i społecznej. Opinie są przedstawiane Komisji Europejskiej, Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu.

Forum EKES jest jedynym miejscem, w którym przedsiębiorcy mogą w sposób sformalizowany przedstawić swoje stanowisko bezpośrednio unijnym organom. Komitet Ekonomiczno-Społeczny opiniuje najczęściej dokumenty przekazywane przez unijne

instytucje, ale może także przedstawić stanowisko z własnej inicjatywy. EKES nie analizuje oczywiście wszystkich dokumentów, ale w pewnych obszarach ta ocena jest obowiązkowa. Dotyczy to spraw: związanych ze swobodnym przepływem osób, polityką zatrudnienia, społecznych i socjalnych, ochrony konsumentów, zdrowia, rozwoju regionalnego, ochrony środowiska i edukacji. Opinie te nie mają charakteru wiążącego, ale są analizowane i często stanowią podstawę do oceny, czy proponowane rozwiązania zyskują akceptację społeczeństwa obywatelskiego. Ten ostatni aspekt jest szczególnie ważny dla posłów do Parlamentu Europejskiego.

Bardzo dobrym, choć kosztownym rozwiązaniem jest utworzenie w Brukseli przedstawicielstwa organizacji pracodawców, jak w przypadku Konfederacji Lewiatan, grupy spółek, jak polskie firmy energetyczne i Związek Banków Polskich, czy samodzielnego przedstawicielstwa, jak PGNiG czy KGHM. Niektóre z działających w Polsce spółek korzystają również z wsparcia biur należących do struktur grupy, jak np. Orange, które ma kilkuosobowe, bardzo aktywne przedstawicielstwo w Brukseli. Pozwala to na bliski, bezpośredni kontakt z pracownikami instytucji unijnych i dotarcie do nich z konkretnymi sprawami, dotyczącym nie tylko branży, ale tego konkretnego podmiotu.

Forum krajowym, na którym przedsiębiorcy mogą, w sposób sformalizowany, prezentować swoje stanowisko, także w sprawie projektów aktów prawa międzynarodowego, w tym prawa unijnego, jest Rada Dialogu Społecznego (RDS), działająca na podstawie ustawy z 2015 r.. Rada ta jest forum dialogu przedstawicieli rządu, pracodawców i pracowników. Ze strony pracodawców prawo delegowania swoich przedstawicieli mają: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Pracodawców BCC, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Federacja Przedsiębiorców Polskich. Rada Dialogu Społecznego nie opiniuje projektów aktów prawa międzynarodowego i nie ma bezpośredniego wpływu na przebieg negocjacji w organizacjach międzynarodowych. Dokonuje jednak oceny projektów założeń wybranych aktów prawnych i same akty prawne, przez co ma wpływ na sposób wdrażania części prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego.

Opiniuje także projekty strategii, programów i innych dokumentów dotyczących planowanych działań rządu. Dzięki temu wpływa na kształt polityki prowadzonej przez rząd na forum Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych. Rada Dialogu Społecznego może także, w zakresie określonym ustawą, inicjować proces legislacyjny. RDS stanowi także dobrą platformę wymiany informacji i współpracy między organizacjami pracodawców i ułatwia poszukiwanie porozumienia i przyjmowanie stanowisk w sprawach dla nich istotnych, także w aspekcie spraw unijnych czy międzynarodowych. Jest to tym ważniejsze, że każdej ze stron przysługuje prawo wniesienia pod obrady Rady Dialogu Społecznego sprawy o dużym znaczeniu społecznym czy gospodarczym. Każda ze stron, również wspólnie z inną stroną RDS, może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej czy gospodarczej.

## 2.4. Rola innych podmiotów (think tanki, społeczeństwo obywatelskie)

Wpływ organizacji pozarządowych, fundacji, think tanków czy nawet niesformalizowanych grup obywateli na proces stanowienia prawa w organizacjach międzynarodowych znacząco wzrósł w ostatnich latach. Jest to związane z coraz szerszym dostępem do informacji, który jest gwarantowany prawnie także w organizacjach międzynarodowych, zwiększaniem transparentności procesu stanowienia prawa oraz zwiększaniem znaczenia konsultacji społecznych w organizacjach międzynarodowych i państwach członkowskich. Głos wyrażany przez tzw. trzeci sektor jest coraz częściej brany pod uwagę nie tylko wtedy, gdy określone środowiska czy obywatele protestują przeciwko planom przyjęcia nowych regulacji, ale także, kiedy domagają się wprowadzenia oczekiwanych przez nich rozwiązań. Z tą ostatnią sytuacją mamy obecnie często do czynienia w Unii Europejskiej w sprawach nt. polityki klimatycznej.

Jednym z ważniejszych europejskich think tanków jest Bruegel, w którego prace Polska była zaangażowana od samego początku jego powstania w roku 2004. Jest to niezależny ośrodek z siedzibą w Brukseli,

łączy współpracę z państwami członkowskimi i biznesem. Członkami Bruegel jest obecnie 18 państw członkowskich Unii Europejskiej. Wśród dużych, międzynarodowych korporacji uczestniczących w pracach think tanku można wymienić: Areva, Deutsche Bank, Goldman Sachs, Google, Microsoft, Pfizer czy Samsung. Działalność badawcza Bruegel skupia się na polityce gospodarczej i ekonomii, polityce handlowej, przemysłowej oraz rozwoju, ale także wybranych aspektach polityki energetycznej czy ochrony środowiska. Działalność jest finansowana przez państwa członkowskie, biznes i inne organizacje. Analizy Bruegel, mimo że dotyczą przede wszystkim ekonomii, są często podstawą do definiowania przez Komisję Europejską potrzeb w prawnym uregulowaniu konkretnych dziedzin życia gospodarczego i rynków finansowych.

Drugim przykładem think tanku, którego opinie mają znaczenie dla powstającego unijnego prawa, jest Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR), która została utworzona w roku 2007. ECFR liczy prawie 200 członków ze wszystkich państw Unii Europejskiej. Są to osoby cieszące się dużym autorytetem w środowisku międzynarodowym: byli prezydenci, premierzy, unijni komisarze, wysocy urzędnicy organizacji międzynarodowych, ministrowie, przedsiębiorcy, naukowcy i dziennikarze. Jednocześnie ECFR dysponuje szerokim gronem ekspertów, zajmujących się polityką zagraniczną i sprawami europejskimi, którzy przygotowują liczne opracowania nt. polityki zagranicznej i polityk unijnych. Warszawskie biuro ECFR istnieje od 2011 r. Warto wymienić także cztery think tanki o dużym znaczeniu opiniotwórczym w Polsce: Fundację im. Stefana Batorego, Fundację im. Kazimierza Pułaskiego, in.Europa i WWF. WWF jest fundacją skoncentrowaną na sprawach związanych z ochroną środowiska i klimatu, ale są to sprawy, które coraz częściej stanowią istotny element strategii spółek i coraz częściej muszą być w tych strategiach uwzględniane. Także dlatego, że polityka klimatyczna jest jednym z priorytetów obecnej Komisji Europejskiej, wielu państw członkowskich, nie mówiąc już o, najbardziej ambitnym w tym zakresie, Parlamencie Europejskim. Kwestie te znalazły też swoje odzwierciedlenie w najnowszych *Dobrych Praktykach Spółek Notowanych na GPW 2021*.



Fundacje Batorego i Pułaskiego to uznane think tanki, istniejące od wielu lat w Polsce, posiadające silne zaplecze eksperckie w obszarach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa międzynarodowego. Przygotowują liczne analizy nt. spraw międzynarodowych i polityk europejskich, organizują konferencje i debaty poświęcone sprawom ogólnym, ale także sektorowym i czasem bardzo konkretnym obszarom prawa europejskiego. Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

Kolejnym przykładem potwierdzającym istotną rolę think tanków jest działalność in.Europa. W trakcie negocjowania warunków trudnego procesu opuszczania przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej, główny negocjator – Michel Barnier wielokrotnie odwiedzał Polskę. Spotykał się nie tylko z przedstawicielami administracji, ale także kilkakrotnie, na zaproszenia in.Europa, z przedstawicielami biznesu. Podczas tych spotkań nie tylko prezentował stan rozmów między Brukselą a Londynem, ale odpowiadał również na pytania dotyczące toczących się negocjacji, mających istotne znaczenie dla wielu branż, np. transportowej. Była to dobra okazja do zwrócenia przez przedsiębiorców uwagi M. Barniera i towarzyszącym mu członków zespołu negocjacyjnego na ich problemy. Istnieje także kilka silnych ośrodków naukowych, funkcjonujących na wyższych uczelniach, które prowadzą prace badawcze w zakresie polityk i prawa unijnego, i często przygotowują wartościowe analizy nt. planowanych rozwiązań prawnych w Unii Europejskiej. Należą do nich z pewnością: Kolegium Ekonomiczno-Społeczne i Kolegium Gospodarki Światowej w Szkole Głównej Handlowej, Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego czy Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

W dzisiejszym globalnym świecie, w którym media społecznościowe mogą służyć do szybkiej i skutecznej organizacji ludzi w obronie wspólnych wartości czy przeciw zauważonym przez nich zagrożeniom, należy również dostrzec taką możliwość wpływania na kształt regulacji przyjmowanych przez organizacje międzynarodowe. Najlepszym przykładem tego rodzaju

działania był społeczny sprzeciw wobec ACTA w styczniu 2012 r. Protest ten doprowadził, w dużej mierze dzięki możliwościom komunikacji, jakie daje Facebook, do zorganizowania licznych manifestacji w całej Polsce i w konsekwencji powstania ruchu społecznego. Skala tych protestów i ich bardzo emocjonalny charakter – politykom zarzucano zamach na wolności obywatelskie – doprowadziły do zmiany stanowiska rządu w tej sprawie.

## 2.5. Wnioski

Polska będzie miała realny wpływ na kształt prawa międzynarodowego tylko wtedy, gdy będzie miała długofalową strategię swojego udziału, roli i celów, jakie ma do osiągnięcia w organizacjach, które to prawo tworzą. Ta sama zasada, choć oczywiście w innej skali, odnosi się do przedsiębiorców, których to prawo bezpośrednio dotyka każdego dnia. Aktywne członkostwo w organizacjach międzynarodowych wymaga nie tylko reagowania na pojawiające się propozycje, ale także umiejętności proponowania rozwiązań, które zapewnią realizację naszych długofalowych celów. Urzędnicy i politycy uczestniczący w procesie wypracowywania polskiego stanowiska i negocjacji proponowanych rozwiązań, muszą mieć jasno wyznaczone cele i instrumenty do ich realizacji. Tylko wtedy, prezentując jasne i spójne stanowisko, będą mogli osiągać wyznaczone przed nimi cele negocjacyjne.

Największy wpływ na kształt regulacji prawnych, zarówno Polska, jak i przedsiębiorcy, w przewidzianym dla nich prawem zakresie, mogą uzyskać na wczesnym etapie prac, gdy toczą się one na szczeblu eksperckim. Kluczowe jest w związku z tym włączenie się w tworzenie nowych rozwiązań na etapie prac koncepcyjnych, zanim projekt aktu prawnego pojawi się na stole. W celu skutecznego przedstawienia swoich argumentów lub propozycji należy w sposób właściwy zidentyfikować osoby, które nad interesującym zagadnieniem pracują. Konieczne jest także dysponowanie rzeczowymi argumentami, popartymi najlepiej analizami i opiniami, które skłonią tych ekspertów do uwzględnienia proponowanych zmian. Stanowisko prezentowane w trakcie negocjacji musi być spójne z polityką wewnętrzną i innymi działaniami na forum międzynarodowym.

## Rozdział III

# Państwa liderzy na scenie międzynarodowej – wnioski dla Polski

dr Tomasz Smura

### 3.1. Lobbing na scenie międzynarodowej

Jak już wspomniano w rozdziale I, proces tworzenia regulacji prawnomiędzynarodowych – szczególnie tych wielostronnych i wypracowywanych na forach organizacji międzynarodowych – jest zwykle złożonym i skomplikowanym zadaniem. Najważniejsze multilateralne umowy międzynarodowe bywają negocjowane przez państwa przez wiele lat<sup>42</sup>. Jak wskazano, również proces tworzenia norm prawnych w ramach Unii Europejskiej jest złożony i obejmuje wiele podmiotów – zarówno unijne organy i instytucje (jak Rada Europejska, Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski), jak i zewnętrzne organizacje oraz jednostki pośrednio wpływające na prace legislacyjne (przedstawiciele państw członkowskich, grupy interesów itp.).

Regulacje prawnomiędzynarodowe muszą więc uwzględniać wizje i cele wielu różnych podmiotów i z zasady mają charakter kompromisowy. Zapewnienie w tak skomplikowanych warunkach tego, aby osiągnięte porozumienie było możliwie najbliższe własnym założeniom wyjściowym nie jest więc zadaniem łatwym i wymaga działań na wielu poziomach (bilateralnym – w negocjacjach z innymi państwami, wielostronnym – np. na forum danej organizacji pracującej nad danym

rozwiązaniem, społecznym – poprzez budowanie korzystnej dla siebie narracji wokół negocjacji itd.). Jeśli takie działania nie zakończą się sukcesem, państwo ma oczywiście – wynikający z samej jego suwerenności – „wentyl bezpieczeństwa” w postaci prostego niepodpisania czy nieratyfikowania konkretnej umowy, której zapisy mogą godzić w jego istotne interesy<sup>43</sup>.

Nie zawsze takie działanie jest jednak łatwe. Odmawiając związania się najistotniejszymi normami prawa międzynarodowego (jak np. w przypadku Układu z 1968 r. o nierozprzestrzaniu broni jądrowej<sup>44</sup> – ang. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*), państwo naraża się na międzynarodowy ostracyzm czy – w skrajnych przypadkach – sankcje ze strony innych państw. Sprawa jest jeszcze bardziej skomplikowana w przypadku Unii Europejskiej, gdzie duża część wiążących jej członków aktów prawnych (z wyjątkiem spraw szczególnie wrażliwych, jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa czy finanse UE, w których wymagana jest jednomyslność) przyjmowana jest większością kwalifikowaną (państwo niezgadzające się na dany akt może zostać w tym przypadku po prostu przegłosowane)<sup>45</sup>.

Próby ograniczenia zasady konsensusu i bezwzględnej zgody państwa spotykane są nawet np. w ramach zajmującej się politycznie wrażliwymi sprawami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), gdzie w przypadku niektórych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów mogą one być uruchomione bez zgody zainteresowanej strony<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Dla przykładu III konferencja prawa morza ONZ, w rezultacie której wypracowano Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza (ang. *United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) rozpoczęła się w grudniu 1973 roku, a zakończyła w grudniu 1982 roku.

<sup>43</sup> Z możliwości takiej często korzystają np. uważane za gwaranta porządku międzynarodowego Stany Zjednoczone, które nie podpisały, nie ratyfikowały bądź wycofały podpis z wielu istotnych umów wielostronnych o znaczeniu globalnym, np. wspomnianej Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza; Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego; Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu itp.

<sup>44</sup> Układ o nierozprzestrzaniu broni jądrowej, sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 1 lipca 1968 r. (Dz.U. 1970 nr 8 poz. 60).

<sup>45</sup> Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przypadku głosowań w Radzie UE nad wnioskiem ustawodawczym Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wymóg większości kwalifikowanej jest spełniony, gdy za rozwiązaniem głosuje 55% państw reprezentujących 65% ludności UE. Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE 2016 C 202).

<sup>46</sup> Chodzi o tzw. mechanizm berliński powołany w celu reagowania na sytuacje kryzysowe oraz zasadę „konsensus minus 1”, która zakłada, że w celu ochrony praw człowieka, demokracji i praworządności w przypadku rażącego i utrzymującego się naruszania swoich zobowiązań przez dane państwo organizacja może podjąć działania polityczne w tej kwestii nawet bez jego zgody. B. Kucharczyk, A. Bolewski, *Międzynarodowe operacje pokojowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Udział Polski w misjach terenowych*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2011, t. 12 (63)/5 (238), s. 90-102.



Rysunek 6. Siedziba Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Autor: By Kaihsu Tai, CC BY-SA 3.0

Państwo ma jednak stosunkowo wiele narzędzi, aby zapewnić, że dana norma międzynarodowa – wypracowywana w toku negocjacji – osiągnie kształt dla niego co najmniej akceptowalny. Kluczowa jest tu przede wszystkim jakość własnej służby dyplomatycznej, ale też umiejętność współpracy ze społeczeństwem obywatelskim (organizacjami pozarządowymi, think tankami, mediami itp.) czy własnymi grupami interesów oraz organizacjami i grupami lobbingsowymi. Co więcej, jak zauważył w rozmowie z autorem jeden z bardzo doświadczonych dyplomatów z dużego europejskiego państwa, dobrą strategią jest przedstawianie własnego stanowiska wyjściowego w negocjacjach wielostronnych, jako rozwiązania uniwersalnego i kompromisowego, co oczywiście wymaga dużych zdolności dyplomatycznych<sup>47</sup>.

Państwa będące nieformalnymi liderami sceny międzynarodowej – co warto podkreślić nie zawsze wynika z ich ogólnego potencjału, liczby ludności itp. (czego przykładem jest przypadek Szwajcarii czy Watykanu tradycyjnie uważanych za dyplomatyczne potęgi) – inwestują znaczne środki w budowę i utrzymanie swojej pozycji. Składają się na nią, oprócz rozwiniętych placówek dyplomatycznych, całe agencje rządowe powołane w celu np. ochrony interesów i promowania własnych przedsiębiorstw, rozległa siatka urzędników

i funkcjonariuszy obsadzonych w różnych organizacjach międzynarodowych czy – w przypadku państw UE – instytucjach unijnych, sieci wspieranych think tanków, organizacji eksperckich itp.

Stworzenie takiego systemu nie jest oczywiście tanie, niemniej warto pamiętać, że jest bardzo opłacalne, gdyż np. w przypadku państw UE przyjęcie korzystnego dla siebie mechanizmu podziału unijnych środków może przynieść dodatkowe miliardy euro funduszy na inwestycje, a nowe regulacje mogą poprawić lub osłabić pozycję własnych przedsiębiorstw na wspólnym rynku (jak np. w przypadku omawianego w tym opracowaniu przykładu pracowników delegowanych).

Tymczasem wydaje się, że Polska – mimo już ponad trzydziestu lat suwerenności swojej polityki zagranicznej – wciąż jeszcze uczy się skutecznego operowania w środowisku międzynarodowym. Polacy stosunkowo rzadko obejmują wysokie stanowiska w instytucjach międzynarodowych wymagających poparcia innych państw<sup>48</sup>, a polscy eksperci kandydujący w otwartych konkursach uskarżają się na brak wsparcia ze strony rodzimych władz ich kandydatur. Z kolei ci, którym udało się znaleźć już zatrudnienie w organizacjach międzynarodowych czy instytucjach unijnych wskazują, że polskie władze nie utrzymują z nimi relacji i nie istnieją żadne fora i mechanizmy ułatwiające ich kontakt z kolegami z polskich ministerstw i urzędów oraz pomiędzy nimi samymi.

Jak wskazuje doświadczony polski dyplomata z ponad dwudziestoletnim stażem w organizacjach międzynarodowych: „mamy strukturalny problem i nie jest to kwestia tej czy innej ekipy rządzącej. Mało kto np. interesuje się obsadzaniem stanowisk międzynarodowych, chyba, że akurat przez przypadek ‘podłapie to’ opinia publiczna, z przyczyn np. politycznych czy w związku z konkretną osobą nominowaną na dane stanowisko i wtedy mamy ‘pospolite ruszenie’”.

<sup>47</sup> Wywiady autora.

<sup>48</sup> W ostatnim czasie wysuwane były m.in. kandydatury Krzysztofa Szczerskiego na zastępcę sekretarza generalnego NATO, gen. Rajmunda Andrzejczaka na stanowisko przewodniczącego Komitetu Wojskowego NATO czy Michała Kurtyki na stanowisko sekretarza generalnego OECD. W żadnym z tych przypadków polscy kandydaci nie uzyskali jednak wystarczającego poparcia.

Tymczasem potrzebne jest strategiczne podejście. „Wszystko zaczyna się od edukacji i przygotowania odpowiednich kadr, następnie konieczna jest współpraca między instytucjami – np. departament kadr powinien zbierać informacje o wakatach w instytucjach międzynarodowych i we współpracy z departamentem merytorycznym szukać kandydatów” – wskazuje wspomniany doświadczony dyplomata. Następnym krokiem w tym cyklu jest lobbing. „To proces permanentny. Na przykład – nasz kandydat nie dostaje jakiegoś stanowiska z jakichkolwiek przyczyn i od razu idziemy do sekretarza generalnego danej organizacji i mówimy, że to skandal, że to niedopuszczalne, że znów ci Niemcy, Holendrzy etc. Dodajemy jednak, że choć jesteśmy bardzo źli, wiemy, że za rok będzie inny konkurs i tu już wręcz domagamy się tego stanowiska. Wszyscy tak robią niezależnie od wielkości państwa” – dodaje były urzędnik międzynarodowy. Podkreślając generalny charakter problemu, urzędnik ten zauważył jednak, iż „wydaje się, że nigdy nie było tak źle jak ostatnio. Dla przykładu w ostatnim czasie pojawiły się nominacje na nowych ‘ambasadorów’ w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i na liście nie było żadnego Polaka. Wynika to z naszego podejścia. Spójrzmy np. na Węgry – tam proces wewnętrznego zatwierdzania własnych kandydatów jest w zasadzie automatyczny i trwa dni. U nas zajmuje on miesiące i często nie wiadomo jak się zakończy. Tymczasem żadna instytucja nie chce rozstrzygnąć trwającego miesiące konkursu wyborem kandydata, któremu poparcie na ostatnim etapie wycofa jego własne państwo”<sup>49</sup>.

Jak się wydaje, również polski system koordynowania prac nad regulacjami wymaga usprawnień. Unormowania międzynarodowe – jak pokazano w innych rozdziałach – mogą mieć bowiem wpływ zarówno na ważne interesy państwa (jak w przypadku np. kwestii energetyczno-klimatycznych), jak i życie obywateli i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Jak wskazuje w rozmowie z autorem przedstawiciel jednej z dużych firm działających w Polsce, sposób funkcjonowania systemu prac

nad regulacjami międzynarodowymi w ramach administracji publicznej w praktyce rzadko uwzględnia interesy przedsiębiorców. „Na co dzień nad daną umową międzynarodową czy polityczną deklaracją pracuje 3-4 urzędników z jednego ministerstwa. Bronią się przed spotkaniami z biznesem, choć przepisy im tego nie zabraniają. Brak też w tym wymiarze otwartości na argumenty oraz np. na obiektywne badania dostarczane przez przedsiębiorstwa. Coś, co jest standardem w innych państwach” – stwierdził przedstawiciel firmy. „Urzędnicy pracujący nad regulacjami są zamknięci w ‘bańce’ pomiędzy Nowym Jorkiem czy Genewą, gdzie są siedziby ONZ, a Brukselą [siedziba najważniejszych instytucji UE – przyp. aut.]. Brak jest właściwej koordynacji między ministerstwami, podczas gdy to oczywiste, że regulacje słuszne np. z perspektywy Ministerstwa Zdrowia mogą być niekorzystne dla interesów resortów rolnictwa czy gospodarki. Podobnie np. regulacje środowiskowe, słuszne z perspektywy celów resortu odpowiedzialnego za klimat, mogą być niedopuszczalne dla odpowiedzialnego za transport Ministerstwa Infrastruktury itd.” – dodał reprezentujący biznes rozmówca. Wydaje się więc, że właściwe podejście do pracy nad regulacjami międzynarodowymi powinno się opierać na całościowym podejściu, uwzględniającym opinie różnych resortów, instytucji, przedsiębiorców i instytucji pozarządowych<sup>50</sup>.

W tym miejscu warto więc przyjrzeć się przykładom państw dobrze radzącym sobie w grze na arenie międzynarodowej, skutecznie dbającym o swoje interesy w pracach nad międzynarodowymi regulacjami i zastanowić się jakie rozwiązania możemy od nich zaczerpnąć.

<sup>49</sup> Wywiady autora.

<sup>50</sup> Wywiady autora.





Rysunek 7. Państwa Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.  
Autor: VateGV, CC BY-SA 4.0.

## 3.2. Republika Federalna Niemiec

Republika Federalna Niemiec (RFN) po II wojnie światowej, na tle zimnowojennej rywalizacji, bardzo szybko odbudowała swoją pozycję międzynarodową, dramatycznie osłabioną na tle przegranego konfliktu, zbrodni wojennych itp. Już w 1952 r. powołała do życia – wraz z Francją, Włochami i krajami Beneluksu – Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, protoplastkę dzisiejszej UE. W 1955 r., czyli zaledwie 10 lat po przegranej wojnie, Zachodnie Niemcy wstąpiły do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) a w 1973 r. do Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). W tym czasie włączanie RFN do struktur międzynarodowych, w założeniach innych państw, miało raczej służyć kontrolowaniu odbudowy potencjału Niemiec Zachodnich<sup>51</sup>.

Republika Federalna Niemiec po zjednoczeniu (a faktycznie włączeniu) z Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD) stała się niezaprzeczalnie – przynajmniej w wymiarze gospodarczym –

najpotężniejszym państwem europejskim. Obecnie Niemcy, oprócz wspomnianych ONZ (do której są czwartym największym kontrybutorem finansowym), NATO i Unii Europejskiej, czy takich organizacji, jak m.in. Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Rada Europy (RE) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) są również członkiem grupy G7 składającej się z siedmiu najbardziej przemysłowych państw świata. Niemcy są niemal zawsze wymieniane wśród potencjalnych nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, w przypadku reformy ONZ, a po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wraz z Francją stworzyły swoisty „dyktando” wyznaczający kierunki unijnej polityki i reprezentujący tę organizację na zewnątrz. Widać to było dobrze np. na tle negocjacji umowy inwestycyjnej między Unią Europejską a Chinami (CAI), gdzie w końcowym teleszczycie z przywódcą ChRL Xi Jinpingiem, oprócz szefów głównych unijnych instytucji – Charles’a Michela oraz Ursuli von der Leyen – wzięli udział właśnie przywódcy Niemiec i Francji. Berlin jest też członkiem tzw. „normandzkiej czwórki”, czyli grupy państw działających na rzecz rozwiązania konfliktu w Donbasie, i uczestniczył w wypracowaniu porozumienia Mińsk II dotyczącego tego regionu. RFN jest również stroną porozumienia nuklearnego z Iranem (*Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA*), jako jedyne państwo niebędące stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, co dobrze pokazuje międzynarodową pozycję Niemiec.

Na straży niemieckich interesów stoi Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych zatrudniające ponad 11,5 tys. pracowników oraz dysponujące siecią 230 placówek na całym świecie<sup>52</sup> i budżetem na poziomie 6,3 mld EUR. Znaczną część tej sumy Niemcy przeznaczają na pomoc humanitarną (2,1 mld EUR) oraz zapobieganie kryzysom i stabilizację (0,4 mld EUR), będąc drugim największym na świecie donatorem w zakresie programów pomocowych<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Jak zauważył pierwszy Sekretarz Generalny NATO Lord Hastings Lionel Ismay w swojej słynnej obserwacji Sojusz Północnoatlantycki został powołany aby “keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down [z ang. – trzymać Amerykanów w (Europie), Związek Radziecki poza nią a Niemców słabych]”.

<sup>52</sup> Dodatkowo kluczowe placówki są bardzo rozbudowane. Dla przykładu Ambasada RFN w Pekinie zatrudnia ok 200 pracowników.

<sup>53</sup> Federal Foreign Office, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aamt/auswdienst/haushalt-node> [dostęp: 26.08.2021]





Rysunek 8. Spotkanie grupy G7 z udziałem Kanclerz Niemiec Angeli Merkel. Autor: Rijksvoorlichtingsdienst, CC BY 2.0.

Niemieckie działania na arenie międzynarodowej wspiera aktywnie prowadzona dyplomacja kulturalna. Realizuje ją m.in. dysponujący imponującą siecią 157 biur w 98 państwach świata Instytut Goethego, promujący język i kulturę niemiecką, a Niemiecka Agencja Wymiany Akademickiej (German Academic Exchange Service) i Fundacja Humboldta zapewniają stypendia i programy wymiany dla naukowców. Ogólnie na szeroko pojętą politykę kulturową niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydaje ponad 1 mld EUR rocznie<sup>54</sup>. Niemiecki punkt widzenia promuje też ogromna sieć think tanków i organizacji pozarządowych na czele z – finansowanymi przez państwo i będącymi zapleczem intelektualnym głównych partii politycznych – Fundacją Konrada Adenauera, Fundacją im. Friedricha Eberta, Fundacją im. Heinricha Bölla oraz Fundacją Friedrich Naumanna<sup>55</sup>. Przykładowo pierwsza z nich realizuje projekty w 120 państwach świata i organizuje rocznie ok. 2500 wydarzeń (konferencji, seminariów itp.), w których bierze udział 145 tys. osób<sup>56</sup>. Niemiecki biznes wspiera z kolei, nadzorowana przez Federalne Ministerstwo Spraw Ekonomicznych i Energii, Niemiecka Agencja Inwestycji i Handlu. Agencja zatrudnia blisko 500 osób i dysponuje 50 biurami w Niemczech i za granicą.

Niemcy mają też silnie obsadzone instytucje unijne, zaczynając od faktycznie najważniejszego w UE

stanowiska szefa Komisji Europejskiej (KE), które przypadło w udziale niemieckiej polityk Ursuli von der Leyen. Za “potężnych” w Brukseli uważani są również: niemiecki stały przedstawiciel przy UE Michael Clauss; doradcy von der Leyen – Björn Seibert i Jens Flosdorff; szef gabinetu wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Valdisa Dombrovskisa Michael Hager; dyrektor generalna w Dyrekcji Generalnej ds. Handlu (DG TRADE) w KE Sabine Weyand; dyrektor zarządzający ds. Azji i Pacyfiku w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (EEAS) Gunnar Wiegand; szefowa gabinetu wiceprzewodniczącej KE Věry Jourové Renate Nikolay; przewodniczący Komitetu ds. Zagranicznych w Parlamencie Europejskim (PE) David McAllister; przewodniczący Komitetu ds. Handlu w PE Bernd Lange; przewodnicząca Komitetu ds. Kontroli Budżetu w PE Monika Hohlmeier; przewodniczący Europejskiej Partii Ludowej w PE Manfred Weber; sekretarz generalny PE Klaus Welle czy dyrektor generalna w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i Małych Średnich Przedsiębiorstw (DG GROW) Kerstin Jorna<sup>57</sup>. Na tym, tle widać też, że Niemcy w kadrowej polityce w UE koncentrują się na konkretnych obszarach i – będąc największym unijnym eksporterem – obsadzają najważniejsze stanowiska związane z handlem zagranicznym.

Samo Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN deklaruje dosyć bezpośrednio, iż: “obywatele niemieccy zatrudnieni jako urzędnicy UE mogą pośredniczyć między niemieckim a europejskim punktem widzenia, ponieważ znają warunki panujące w Niemczech i mogą wziąć je pod uwagę podczas pracy nad ustawodawstwem europejskim”. Dlatego też: “rząd niemiecki pracuje nad zapewnieniem odpowiedniego poziomu niemieckiego personelu w instytucjach UE zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, wykorzystując pakiet różnorodnych środków”<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Z funduszy publicznych finansowane są jeszcze Hanns Seidel Stiftung i Rosa Luxemburg Stiftung.

<sup>56</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung, <https://www.kas.de/en/financing> [dostęp: 26 VIII 2021].

<sup>57</sup> *The EU's most powerful Germans*, “Politico” 30 czerwca 2020, dostępny w Internecie: <https://www.politico.eu/article/eu-most-powerful-germans-rotating-council-presidency/> [dostęp: 26 VIII 2021].

<sup>58</sup> Federal..., *op. cit.*

Ambicje Niemiec nie kończą się oczywiście na UE. Jak opowiedział w rozmowie z autorem wieloletni pracownik dużej organizacji międzynarodowej zajmującej się bezpieczeństwem: „jeden z wyższych rangą urzędników w organizacji, w której pracowałam, będąc jako Holender bardzo bezpośredni, powiedział nowo wybranej na w sumie niewysokie stanowisko Niemce: dostałaś to stanowisko z dwóch powodów. Pierwszy – jesteś kobietą. Drugi – pani kanclerz dzwoniła dwa razy w Twojej sprawie”<sup>59</sup>.

Dysponując tak rozbudowaną machiną dyplomatyczną, Niemcy bardzo skutecznie forsują swoje interesy na arenie międzynarodowej, w tym w ramach UE. Świetnie widać to na przykładzie swoistego „oczka w głowie” Berlina, czyli kwestii energetyczno-klimatycznych. RFN od kilkunastu lat wdraża bowiem koncepcję Energiewende obejmującą m.in. odejście od energii pochodzącej z węgla, rezygnację z elektrowni atomowych oraz oparcie niemieckiej energetyki na energii odnawialnej. Niemcy jeszcze w 2007 r. zdecydowały o postawieniu sobie celów klimatycznych (redukcja emisji gazów cieplarnianych o 40% do roku 2020 względem roku bazowego 1990), a w 2011 r. – po katastrofie w japońskiej elektrowni w Fukushima – zdecydowały o rezygnacji z energii nuklearnej do 2022 r. Do 2038 r. RFN ma natomiast zakończyć pozyskiwanie energii z węgla. W ślad za tym Niemcy zaczęły intensywnie zabiegać o zwiększenie znaczenia kwestii klimatycznych na agendzie międzynarodowej, w tym w Unii Europejskiej<sup>60</sup>. Zdaniem ekspertów zajmujących się ww. tematyką energetyki, kryje się za tym jednak nie tyle naturalna troska o klimat i dobro przyszłych pokoleń, co świadomie realizowana strategia rozwojowa. Niemcy zamierzają bowiem zostać europejskim liderem w zakresie technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, które mogłyby stać się jednym z towarów eksportowych niemieckich firm. Co więcej, według koncepcji Berlina, niestabilność energii

ze źródeł odnawialnych miałyby być mitygowana przez energię dostarczaną z elektrowni gazowych, stąd też zabiegi RFN o stanie się hubem gazowym w tej części Europy i m.in. realizowanie kontrowersyjnych projektów, jak gazociąg Nord Stream, mimo obiekcji partnerów Niemiec z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski<sup>61</sup>. Niezależnie jednak od faktycznych motywów niemieckich działań, kwestie klimatyczne stały się jednym z najważniejszych punktów na agendzie nowej Komisji Europejskiej pod przewodnictwem von der Leyen. Wśród priorytetów KE na lata 2019-2024 znalazł się bowiem tzw. „Europejski Zielony Ład” – zakładający m.in. zapewnienie zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto do roku 2050 – na który ma zostać skierowana aż 1/3 środków finansowych przeznaczonych na inwestycje w ramach planu popandemicznej odbudowy Next Generation EU (NGEU) i nowych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF, łącznie wartość NGEU i WRF to ponad 1,8 bn EUR). Z tej sumy część środków przeznaczanych na technologie pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych czy niskoemisyjne środki transportu zapewne powróci do niemieckiej gospodarki. Warto jednocześnie odnotować, iż sami Niemcy doświadczają problemów z implementacją własnych wewnętrznych celów klimatycznych<sup>62</sup>.



Rysunek 9. Siedziba Federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Berlinie.

<sup>59</sup> Wywiady autora.

<sup>60</sup> Sama kanclerz Niemiec Angela Merkel nazwana „klimatycznym kanclerzem” była jednym z pierwszych przywódców światowych mocarstw, który uczynił kwestie klimatyczne jednym z kluczowych zagadnień na agendzie międzynarodowej, w tym forum G8. Merkel jest też uważana za jednego z architektów zawarcia porozumienia paryskiego oraz wypracowania zgody w kwestiach celów klimatycznych UE. *Has Angela Merkel lived up to her 'climate chancellor' aspirations?*, „Deutsche Welle”, dostępny w internecie: <https://www.dw.com/en/has-angela-merkel-lived-up-to-her-climate-chancellor-aspirations/a-58614259> [dostęp: 6 VIII 2021].

E. Thalman J. Wettengel, *The story of "Climate Chancellor" Angela Merkel*, „Clean Energy Wire” 9 września 2021, dostępny w internecie: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel> [dostęp: 6 VIII 2021].

<sup>61</sup> J. Wiech, *Niemiecka Energiewende jest antyklimatyczna*, Klub Jagielloński, 2019, dostępny w internecie: <https://klubjagiellonski.pl/2019/06/18/niemieckie-energiewende-jest-antyklimatyczne/> [dostęp: 06 VIII 2021]

<sup>62</sup> *Ibidem*.

Przykład ten w świetny sposób pokazuje jednak jak efektywnie sprząc własny interes państwowy z interesem ogólnym tak, żeby być w stanie zbudować jak najszersze poparcie dla własnych postulatów. Można zatem stwierdzić, że przemyślana strategia wspierana przez rozbudowaną machinę dyplomatyczną zapewnia Niemcom sukcesy na arenie międzynarodowej.



Rysunek 10. Wiatraki i panele słoneczne na niemieckiej farmie wiatrowej Schneebergerhof. Autor: Armin Kübelbeck, CC BY-SA 3.0.

### 3.3. Francja

Francja tradycyjnie utrzymuje pozycję europejskiego mocarstwa i jednej z największych potęg dyplomatycznych. Paryż przywiązuje dużą uwagę do kwestii prestiżu międzynarodowego, podtrzymania roli języka francuskiego, jako jednego z głównych języków w relacjach dyplomatycznych, oraz silnej pozycji Republiki Francuskiej w organizacjach międzynarodowych. Republika Francuska jest jednym z pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, członkiem grupy G7 oraz szeregu ważnych organizacji międzynarodowych, jak m.in. OBWE i NATO, a sekretariaty OECD, UNESCO

i Rada Europy – a także jedna z dwóch siedzib Parlamentu Europejskiego – znajdują się we Francji. Jak już wspomniano, Paryż – obok Berlina – na tle Brexitu jeszcze wyraźniej usytuował się w roli lidera UE wskazującego dalsze kierunki integracji i reprezentującego UE na zewnątrz. Podobnie jak jej wschodni sąsiad, Francja jest więc członkiem tzw. formatu normandzkiego, stroną porozumienia P5+1 oraz jednym z liderów działań na rzecz kwestii klimatycznych, choć jej podejście i motywacje – biorąc pod uwagę silny francuski sektor energetyki atomowej – różnią się od tych prezentowanych przez RFN. Paryż zresztą do obrony swej pozycji w kwestiach klimatycznych w stosunku do Berlina, angażuje państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w czym przejawia się jego umiejętność działania i budowania koalicji na forum UE<sup>63</sup>.

Na straży ochrony francuskich interesów stoi Ministerstwo Europy i Spraw Zagranicznych ze 160 ambasadami, 89 samodzielnymi konsulatami i 16 stałymi przedstawicielstwami przy organizacjach międzynarodowych, które łącznie zatrudniają ok. 14 tys. pracowników. Prace MSZ wspiera 12 nadzorowanych przez niego rządowych agencji działających na rzecz biznesu i handlu, współpracy rozwojowej czy kultury. Szczególnie charakterystyczny jest ten ostatni aspekt, gdyż Francja bardzo mocno i świadomie stawia na tzw. "miękką siłę", czyli budowanie własnej pozycji międzynarodowej na atrakcyjności własnej kultury oraz fundamencie obranych ideałów. Republika szczyli się więc 6 tys. pracowników w 131 biurach współpracy kulturalnej (cooperation & cultural action services), 98 Instytutami Francuskimi i ponad 360 oddziałami Alliance Française. We Francji studiuje ponad 300 tys. zagranicznych studentów, a ponad 600 tys. uczniów i studentów uczy się w Instytutach Francuskich i oddziałach Alliance Française<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Zob. *Wspólny list siedmiu przywódców państw do Komisji Europejskiej w sprawie roli energii jądrowej w polityce klimatyczno-energetycznej UE*, Serwis RP, dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/polski-atom/wspolny-list-siedmiu-przywocow-panstw-do-komisji-europejskiej-w-sprawie-rol-energii-jadrowej-w-polityce-klimatyczno-energetycznej-ue> [26 VIII 2021].

<sup>64</sup> Ministry for Europe and Foreign Affairs, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/> [dostęp: 26 VIII 2021].



Paryż szczególnie dba też o utrzymanie a wręcz wzmocnienie roli języka francuskiego w kontaktach międzynarodowych, a w szczególności jako języka roboczego UE. Francuzi nasilili działania w tym zakresie zwłaszcza na tle wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, argumentując, że język angielski, którym posługuje się jako pierwszym zaledwie ok. 1% mieszkańców UE nie powinien być najbardziej upowszechnionym językiem roboczym w instytucjach unijnych. Francuski rząd wyasygnował więc dodatkowe środki na organizację kursów języka francuskiego dla zagranicznych urzędników czy debat i konferencji w języku francuskim. Zgodnie z zapowiedziami, w czasie francuskiej prezydentury w I poł. 2022 r. większość ważnych spotkań i posiedzeń ma odbywać się w języku francuskim. W ostatnim czasie powstała nawet nieformalna grupa The GFA-B (ang. *Group of Francophone Ambassadors in Brussels*), gromadząca mówiących po francusku ambasadorów<sup>65</sup>. Te działania Francuzów, oprócz kwestii prestiżowych, mają oczywiście też wymiar praktyczny. Upowszechnienie francuskiego w instytucjach unijnych będzie m.in. promowało obywateli francuskich, lub przynajmniej frankofonów, w dostępie do stanowisk w tych instytucjach.

Również Francja dba, aby jak największa liczba jej dyplomatów i urzędników obejmowała wysokie funkcje w organizacjach międzynarodowych i instytucjach unijnych. W samej Komisji Europejskiej pracuje ponad 3200 Francuzów (ok. 10% z łącznej liczby pracowników oraz ponad dwukrotnie więcej niż zatrudnionych tam Polaków)<sup>66</sup> i stanowią oni 3. najliczniejszą grupę po Włochach i Belgach. Jest to o tyle istotne, że projekty nowych unijnych aktów ustawodawczych powstają właśnie w Komisji i – mimo formalnej niezależności pracujących tam urzędników od państw pochodzenia – ich sympatie dla interesów tych państw oraz osobiste kontakty wpływać mogą na dane rozwiązania czy decyzje<sup>67</sup>.

Paryż, podobnie jak Berlin, ma swój zestaw interesów, które konsekwentnie realizuje od wielu lat. Główną osią zainteresowania Francuzów, zwłaszcza na forum europejskim, są – obok wspomnianych kwestii klimatycznych – zagadnienia polityczno-wojskowe (związane np. z reagowaniem kryzysowym) i polityka południowego sąsiedztwa UE. Francja nigdy bowiem nie pogodziła się ze stratą swojej pozycji jednego z najważniejszych światowych mocarstw i dominacją USA w społeczności transatlantyckiej. Paryż po II wojnie światowej, przynajmniej od czasów prezydentury Charlesa de Gaulle'a, dąży do zapewnienia sobie silnej i niezależnej pozycji w systemie międzynarodowym. W optyce Paryża kluczem do tego ma być Unia Europejska pod politycznym przywództwem Francji, zintegrowana również politycznie i występująca jako autonomiczny gracz w polityce międzynarodowej oraz dysponująca własnymi niezależnymi siłami wojskowymi, mechanizmami zarządzania kryzysowego itp<sup>68</sup>.



Rysunek 11. Siedziba Alliance Française w Paryżu.  
Autor: Chloé Vollmer-Lo.

<sup>65</sup> *France plots an EU presidency en français, s'il vous plaît*, "Politico" 7 czerwca 2021, <https://www.politico.eu/article/in-2022-make-french-language-great-again-eu-presidency/> [dostęp 26 VIII 2021]

<sup>66</sup> HR Key Figures, dostępne w internecie: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-commission-hr\\_key\\_figures\\_2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-commission-hr_key_figures_2021_en.pdf) [dostęp 26 VIII 2021].

<sup>67</sup> Wywiady autora.

<sup>68</sup> L. Pachta, *France: driving force of the EU Common Foreign and Security Policy?*, EUROPEUM, s. 6-7, dostępny w internecie: [http://pdc.ceu.hu/archive/00002117/01/France\\_Lukas\\_Pachta.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00002117/01/France_Lukas_Pachta.pdf) [dostęp 26 VIII 2021].

Co więcej, Francja tradycyjnie posiada rozległe interesy w państwach Afryki zarówno Północnej, jak i Subsaharyjskiej, a będąc krajem śródziemnomorskim i destynacją dla uchodźców z krajów regionu, jej bezpieczeństwo zależy od stabilności państw na południe od Morza Śródziemnego. Stąd w interesie Paryża jest większa koncentracja UE na stabilizowaniu tego regionu.

Dlatego też Francja uważana jest za główny motor napędowy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (ang. *Common Foreign and Security Policy*, CFSP) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (ang. *Common Security and Defence Policy*, CSDP), a ostatnio promowanej przez Paryż koncepcji „autonomii strategicznej” UE.

Realizacja francuskich celów, tj. pogłębienie integracji w obrębie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przekształcenie UE w samodzielny, autonomiczny i silny podmiot na scenie międzynarodowej, gwarantujący bezpieczeństwo europejskim państwom – niezależnie od NATO i Stanów Zjednoczonych – nie jest jednak dla Paryża zadaniem łatwym. Tradycyjnie nie są przychylnie im proamerykańskie państwa europejskie takie, jak – posiadająca specjalne relacje z USA – Wielka Brytania, Dania czy państwa Europy Środkowowschodniej, z Polską na czele, podkreślające podstawową rolę Sojuszu Północnoatlantyckiego i Stanów Zjednoczonych, jako gwarantów europejskiego bezpieczeństwa i widzące jedynie pomocniczą rolę UE w tym wymiarze. Głównym „blokującym” integrację europejską w obszarze polityczno-wojskowym był jednak przede wszystkim – niemniej wpływowy na starym kontynencie niż Paryż – Londyn i dopiero na tle wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej proces wzmocnienia więzi obronnych w ramach UE przyspieszył. Obok utworzenia w 2017 r. Europejskiego Funduszu Obronnego (wspierającego projekty badań nad technologiami obronnymi oraz projekty rozwojowe do etapu prototypu) w 2018 r. udało

się uruchomić, przewidzianą już w Traktacie z Lizbony, stałą współpracę strukturalną (ang. *permanent structured cooperation* – PESCO), czyli mechanizm pozwalający państwom spełniającym wyższe od pozostałych krajów UE kryteria zdolności wojskowych na pogłębioną współpracę w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Choć Paryż widział w PESCO szansą na stworzenie awangardy europejskiej obronności, do której będą doszlusowywać kolejne państwa, ostateczny kształt mechanizmu bliższy był promowanej przez Berlin – tradycyjnie starający się unikać tworzenia tzw. „Unii Europejskiej wielu prędkości” – wizji bardziej kompromisowej. Ostatecznie do PESCO dołączyło aż 25 państw i – biorąc pod uwagę jego inkluzywny i międzyrządowy charakter – wydaje się, że mechanizm nie spełnił oczekiwań Paryża. Stąd też Francja wysłała we wrześniu 2017 r. z własną Europejską Inicjatywą Interwencyjną (ang. *European Intervention Initiative*, EI2), będącą platformą współpracujących państw, które są zdolne i chętne angażować swoje zdolności w czasie i miejscu niezbędnym dla ochrony europejskich interesów bezpieczeństwa, w ramach działań NATO, UE, ONZ lub koalicji ad hoc. Funkcjonowanie EI2 ma przyczynić się do budowy europejskiej kultury strategicznej i skłaniać zaangażowane w nią państwa do pogłębienia współpracy wojskowej. Widać więc, że Paryż na forum międzynarodowym ma konkretne i konsekwentnie realizowane od wielu lat cele, wokół których buduje poparcie innych państw.



Rysunek 12. Będący symbolem francuskiej siły lotniskowiec Charles de Gaulle. Autor: Sirpa Marine, CC BY-SA 4.0.



### 3.4. Wnioski

W obliczu globalizacji i wciąż rosnącego znaczenia tzw. problemów globalnych, coraz więcej zagadnień regulowanych jest we współpracy międzynarodowej i forach organizacji międzynarodowych. Pomimo ponad 30 lat prowadzenia suwerennej polityki międzynarodowej wydaje się, że Polska wciąż jeszcze uczy się sprawnego operowania w środowisku międzynarodowym. Polacy stosunkowo rzadko obejmują wysokie stanowiska w instytucjach międzynarodowych wymagających poparcia innych państw, a polscy eksperci kandydujący w otwartych konkursach uskarżają się na brak wsparcia ze strony rodzimych władz ich kandydatur. Wydaje się też, że podejście do pracy nad regulacjami międzynarodowymi powinno ulec zmianie i opierać się na całościowym spojrzeniu, uwzględniającym opinie różnych resortów, instytucji, przedsiębiorców i instytucji pozarządowych.

Tymczasem państwa będące europejskimi liderami na scenie międzynarodowej, jak Francja i Niemcy, zbudowały ogromne maszyny wsparcia własnych interesów składające się z sieci ambasad, agencji rządowych czy ośrodków kultury i instytucji pozarządowych promujących postulaty swoich państw. Bardzo intensywnie popierają również swoich kandydatów do objęcia równych funkcji w organizacjach międzynarodowych i instytucjach unijnych, zdając sobie sprawę, że największy wpływ na daną wypracowywaną na forum międzynarodową normę można uzyskać, gdy jest ona dyskutowana na poziomie technicznym, np. wewnątrz organizacji międzynarodowej zajmującej się danym problemem. Wreszcie, co najważniejsze, oba państwa mają jasno określone i stałe interesy na forum międzynarodowym i potrafią je przedstawiać jako korzystne dla całej społeczności międzynarodowej, zapewniając sobie niezbędne poparcie.

## Rozdział IV

# Doświadczenia polskie w związku z regulacjami międzynarodowymi: kwestie energetyczno-klimatyczne w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski na przykładzie gazu łupkowego

dr Honorata Nyga-Łukaszewska

### 4.1. Wstęp

Wydobycie gazu łupkowego na świecie zrewolucjonizowało nie tylko rynki energii, ale również wpłynęło na poprawę konkurencyjności wybranych branż. Wszystko to spowodowało, że gaz łupkowy osiągnął status *game changer* na rynkach międzynarodowych. Ten surowiec bez wątpienia zmienił dotychczasowy pejzaż energetyczny świata, na pierwszy plan wysuwając USA jako eksportera gazu ziemnego i relatywnie zmniejszając rolę tradycyjnych eksporterów węglowodorów, jak Katar czy Rosja. Niewątpliwie wynika to z faktu, iż niekonwencjonalne źródła paliw są zdecydowanie bardziej równomiernie rozmieszczone na świecie aniżeli paliwa kopalne. Dzięki temu wiele krajów ma szansę lub już stanęło przed szansą na zmianę swojej pozycji geoeconomicznej i geopolitycznej.

Jednym z państw, które dotychczas najwięcej skorzystały na wydobyciu gazu łupkowego, są Stany Zjednoczone. Wydobycie gazu ziemnego z łupków zapoczątkowała w 2000 r. w USA firma Mitchell Energy and Development Corporation na złożu Barnett Shale położonym w północno-środkowym Teksasie<sup>69</sup>. Sukces Mitchell Energy zachęcił inne firmy do podjęcia prac poszukiwawczych i wydobywczych za gazem łupkowym w USA, rozprzestrzeniając wydobycie na kolejne

formacje geologiczne<sup>70</sup>. Produkcja węglowodorów niekonwencjonalnych<sup>71</sup> w USA wzrosła z 1,77 tcf w 2000 r. do 23 tcf w 2020 r.<sup>72</sup> Ponad dziesięciokrotne zwiększenie wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych w USA miało swoje daleko idące konsekwencje nie tylko dla gospodarki amerykańskiej, ale również dla światowego rynku gazu ziemnego. W USA zwiększyła się podaż taniego, krajowego surowca – pozytywnie oddziałując na konkurencyjność branż wykorzystujących gaz ziemny jako surowiec do produkcji (np. nawozów sztucznych). Powstały nowe miejsca pracy w branży naftowo-gazowej, zwiększyły się przychody z opłat z tytułu wydobycia surowców (w tym również podatki) na różnych szczeblach (od federalnego aż do lokalnego). Nadpodaż surowca na rynku krajowym połączona ze zmianami legislacyjnymi doprowadziła do wzrostu eksportu gazu ziemnego z USA. To z kolei spowodowało spadki cen gazu ziemnego na rynkach światowych (głównie gazu płynnego – liquified natural gas – LNG) i zwiększyło presję na uelastycznienie długoterminowych kontraktów na dostawę gazu rurociągami. O ile w 2000 r. USA eksportowały łącznie ok. 0,24 tcf gazu ziemnego, to już w 2020 r. – 5,28 tcf. W tym eksport gazu LNG zwiększył się w analizowanym okresie z 0,066 tcf do 2,49 tcf, zaś eksport rurociągami wzrósł z 0,177 tcf do 2,89 tcf<sup>73</sup>. Widać, że ponad dwudziestokrotnemu wzrostowi eksportu gazu ziemnego z USA towarzyszyła ekspansja branży LNG w USA. Te ostatnie eksportują obecnie gaz ziemny do wielu krajów na świecie, w tym również do Polski.

<sup>69</sup> Firma Mitchell Energy eksperymentowała z alternatywnymi metodami szczelinowania hydraulicznego łupków już w latach 80. i 90. XX wieku. Do 2000 r. firma opracowała technikę szczelinowania hydraulicznego, która pozwoliła uzyskać komercyjne ilości gazu łupkowego, *Natural gas explained. Where our natural gas comes from*, US Energy Information Administration, June 17, 2021, dostępny w internecie: <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/where-our-natural-gas-comes-from.php> [dostęp: 28 VI 2021].

<sup>70</sup> Fayetteville w północnym Arkansas, Haynesville we wschodnim Teksasie i północnej Luizjanie, Woodford w Oklahomie, Eagle Ford w południowym Teksasie oraz Marcellus i Utica w północnych Appalachach.

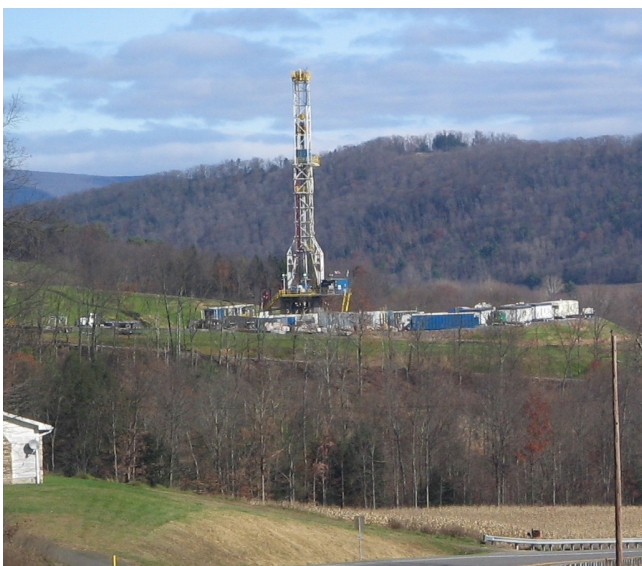
<sup>71</sup> Podaje się łącznie gaz (*shale gas*) i ropę (*tight oil*) z formacji niekonwencjonalnych.

<sup>72</sup> *Shale gas and tight oil plays production in the United States from 1999 to 2050 (in trillion cubic feet)*, Statista, February 4, 2021, dostępny w internecie: <https://www.statista.com/statistics/183740/shale-gas-production-in-the-united-states-since-1999/> [dostęp: 28 VI 2021].

<sup>73</sup> *U.S. Natural Gas Exports and Re-Exports by Country*, Energy Information Administration, May 28, 2021, dostępny w internecie: [https://www.eia.gov/dnav/ng/ng\\_move\\_expc\\_s1\\_a.htm](https://www.eia.gov/dnav/ng/ng_move_expc_s1_a.htm) [dostęp: 29 VI 2021].

Dla Polski potencjalne wydobycie gazu z łupków byłoby szansą na zmniejszenie uzależnienia od importu gazu z kierunku wschodniego poprzez wzrost krajowej podaży. W ten sposób gaz łupkowy miałby stać się surowcem zwiększającym bezpieczeństwo energetyczne Polski w zakresie dostaw gazu ziemnego. Obiecujące prognozy dotyczące zasobności i struktury geologicznej złóż gazu łupkowego w Polsce, prezentowane przez amerykańską służbę geologiczną, rozbudziły nadzieje na „łupkowe eldorado” w Polsce, przyciągając inwestycje w działalność poszukiwawczo-wydobywczą. Obok polskich spółek w poszukiwaniu włączyły się firmy zagraniczne. Liczba odwiertów poszukiwawczo-wydobywczych za gazem łupkowym zmieniała się od 10 (2010 r.), przez 24 (2012 r.), 14 (2013 r.), 15 (2014 r.), do 4 w 2015 r., i zaprzestania wykonywania tego typu prac w 2016 i 2017 r. Łącznie wykonano ok. 70 odwiertów i 25 szczelinowań. Wyniki dotyczące głębokości zalegania złóż były na tyle nieobiecujące, że większość firm zakończyła prace<sup>74</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie w syntetyczny sposób problematyki wydobycia gazu łupkowego w Polsce na tle dyskusji o charakterze energetyczno-klimatycznym towarzyszącej wydobyciu gazu łupkowego na świecie, i próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, na ile wpłynęła ona na bezpieczeństwo energetyczne Polski.



Rysunek 13. Marcellus Shale, Pensylwania,  
Autor: Ruhrfisch, CC BY-SA 4.0.

## 4.2. Bezpieczeństwo energetyczne Polski

Bezpieczeństwo energetyczne stanowi trudną do jednoznacznego zdefiniowania koncepcję. W świadomości publicznej w Polsce, którą wzmacnia przekaz medialny, zjawisko to wiąże się głównie z dostawami gazu ziemnego i możliwością uniezależnienia się od dostaw z Rosji. Jest to naturalna konsekwencja sytuacji geopolitycznej i incydentów wstrzymania dostaw rosyjskiego gazu ziemnego m.in. do Polski na początku XXI wieku. Niemniej samo bezpieczeństwo energetyczne to koncepcja zdecydowanie szersza.

Nie dotyczy ona jedynie rynku gazu ziemnego czy nawet węglowodorów. Jest ona nierozdzielnie związana z różnymi rynkami energii: pierwotnej, wtórnej, nieodnawialnej czy też odnawialnej. Dlatego można mówić o bezpieczeństwie energetycznym w kontekście rynków paliw kopalnych: węgla kamiennego/brunatnego, ropy naftowej czy gazu ziemnego, ale również w nawiązaniu do dostaw czy produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Każde z paliw i każdy z rynków będą się charakteryzować nieco innymi wyzwaniem związanymi z bezpieczeństwem energetycznym. W przypadku paliw kopalnych dużą rolę będą odgrywać kwestie związane z negatywnymi efektami zewnętrznymi użytkowania tych surowców, czy potrzeba importu ropy naftowej lub gazu ziemnego. W przypadku energii elektrycznej główna uwaga obecnie (w Polsce) koncentruje się na stanie technicznym infrastruktury służącej przesyłowi i dystrybucji energii. Rynek paliw odnawialnych wiąże się z wyzwaniami dotyczącymi stabilności produkcji energii.

Niezależnie od rynku bezpieczeństwo energetyczne wiąże się z pewnego rodzaju ciągłością dostaw energii definiowaną jako stan, w którym gospodarka, poszczególne jej branże, pojedyncze przedsiębiorstwa i konsumenci mają zapewniony nieprzerwany dostęp do energii.

<sup>74</sup> Polska nie zdała egzaminu z łupków. Porażający raport NIK, Business insider, 14 grudnia 2017, dostępny w internecie: <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/lupki-w-polsce-to-klapa-porazajacy-raport-nik/qnpwrve>[dostęp: 30 VI 2021].

Taka sytuacja jest możliwa do osiągnięcia przy „rozsądnym” poziomie cen. Dlatego poza ciągłością dostaw, w przypadku bezpieczeństwa energetycznego mówi się również o takim poziomie cen energii, który jest akceptowalny. Oczywiście „rozsądny” czy „akceptowalny” poziom cen to pojęcia bardzo subiektywne – uwarunkowane poziomem dochodów, sytuacją społeczną czy wreszcie w przypadku pojedynczego odbiorcy nawet jego poglądami w zakresie ochrony środowiska. Niemniej „ciągłość dostaw energii po rozsądnych cenach” to definicja wyznaczająca bezpieczeństwo energetyczne w duchu Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE, dalej jako Agencja)<sup>75</sup>.

Termin zaproponowany przez Agencję uwzględnia przede wszystkim kontekst gospodarczo-polityczny towarzyszący powstaniu MAE. Kiedy w latach 70. i 80. XX wieku doszło do tzw. kryzysów naftowych, świat zdał sobie sprawę z tego, jak bardzo uzależniony jest od importu ropy, a gospodarki od poziomu jej cen. Zapobieganie przerwom w ciągłości dostaw paliw – poprzez budowę systemu zapasów obowiązkowych i rozbudowaną sprawozdawczość w tym zakresie – miało na celu budowę odporności gospodarek państw importujących surowce na nagłe ograniczenia podaży. Dziś Agencja określa ten aspekt swojej działalności jako zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego w krótkim okresie, który pozwala przetrwać niespodziewane i krótkotrwałe sytuacje kryzysowe. MAE podkreśla też, że w długim okresie bezpieczeństwo energetyczne tworzą odpowiednio dopasowane w czasie inwestycje w infrastrukturę energetyczną, która umożliwi stałe zaopatrzenie w energię w perspektywie lat, nie zaś dni i miesięcy.

Podobną optykę przyjmuje się w przypadku definiowania bezpieczeństwa energetycznego Polski w krótkim

i długim okresie. W długookresowym spojrzeniu na bezpieczeństwo energetyczne uzasadnia się potrzebę inwestycji rosnącym zapotrzebowaniem na energię, rozwojem gospodarczym czy wymogami wynikającymi z polityki ochrony środowiska. Z kolei w krótkim okresie nacisk kładzie się raczej na zapewnienie równowagi między popytem a podażą i przeciwdziałanie zakłóceniom dostaw energii pierwotnej. W ten sposób bezpieczeństwo energetyczne określane jest jako „stan gospodarki, który zapewnia pokrycie bieżącego i przyszłego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalnym negatywnym oddziaływaniu sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa”<sup>76</sup>. W polskiej praktyce gospodarczej dodatkowo wyróżnia się wymiar zewnętrzny i wewnętrzny bezpieczeństwa energetycznego. Ten pierwszy dotyczy kwestii geopolitycznych związanych z: dostępem do paliw pierwotnych, bezpieczeństwem przesyłu paliw w ramach istniejącej infrastruktury międzynarodowej, wyczerpywaniem się zasobów i odpornością na zmiany w polityce klimatycznej. Z kolei wymiar wewnętrzny uwzględnia czynniki determinujące bezpieczeństwo energetyczne w kraju. Chodzi tu głównie o zdolności produkcyjne i niezawodność w zakresie wytwarzania energii, krajową infrastrukturę do transportu energii, stabilność cen i regulacji na rynku energii<sup>77</sup>.

Widać, że bezpieczeństwo energetyczne zarówno w dyskursie międzynarodowym, jak i krajowym oznacza ciągłość dostaw paliw i stabilność cen uwarunkowane czynnikami o charakterze geopolitycznym, czy technicznym (w wymiarze krajowym).

<sup>75</sup> Energy security. Reliable, affordable access to all fuels and energy sources, International Energy Agency, 29 czerwca 2021, dostępny w internecie: <https://www.iea.org/topics/energy-security> [dostęp: 29 VI 2021]. Sposób rozumienia analizowanego zjawiska przez MAE nie jest jedynym możliwym rozwiązaniem. Nauka dostarcza w tym zakresie wiele zróżnicowanych i często odmiennych od siebie definicji bezpieczeństwa energetycznego. Jak oszacowali Ang i inni tylko pomiędzy 2001 i 2014 rokiem powstało 104 artykuły naukowe na temat bezpieczeństwa energetycznego, które prezentowały ponad 80 różnych definicji tego zjawiska. Zróżnicowanie stosowanych przez badaczy pojęć wynika z wielu powodów. B.W. Ang, W.L. Choong, T.S. Ng, *Energy security: Definitions, dimensions and indexes*, „Renewable and sustainable energy reviews” 2015, nr 42, s. 1077-1093, dostępny w internecie: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.064>; Szerzej o chaosie semantycznym pisze: H. Nyga-Łukaszewska, *Bezpieczeństwo energetyczne: u źródeł chaosu semantycznego* [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje, wyzwania, interesy*, J. Gryz, A. Podraza, M. Tuszel, PWN, Warszawa 2018, s. 69-80.

<sup>76</sup> *Bezpieczeństwo energetyczne podstawą rozwoju społeczeństwa*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/polski-atom/bezpieczenstwo-energetyczne-podstawa-rozwoju-spoleczenstwa> [dostęp: 29 VI 2021].

<sup>77</sup> *Ibidem*.



Jest to postrzeganie zjawiska najbliższe koncepcjom politologicznym bądź technicznym. Nie oznacza to jednak, że pośrednio nie zawiera się w tej definicji również perspektywa ekonomiczna czy prawnicza. Ostatecznie ciągłość dostaw energii jest efektem ustalenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo energetyczne i stanem, w którym rynki energii nie oddziałują negatywnie na PKB.

### 4.3. Efekty prac poszukiwawczych/ wydobywczych za gazem łupkowym w Polsce

Gaz łupkowy (*shale gas*) należy do grupy węglowodorów niekonwencjonalnych. Tak jak gaz zaciśnięty (*tight gas*) czy metan z pokładów węgla (*coal bed methane*) tworzy grupę zasobów gazu niekonwencjonalnego. Jest to mieszanina węglowodorów, w której przeważa metan. Zasoby niekonwencjonalne różnią się od siebie geologicznymi pokładami, w których powstały. Z kolei ich odmienność w stosunku do zasobów konwencjonalnych wiąże się m.in. z mniejszą przepuszczalnością formacji geologicznych, w których są zakumulowane.

Według informacji Energy Information Administration krajami o najzasobniejszych złożach gazu łupkowego (2015 r.) były: w Ameryce Północnej – USA (622 tcf), w Ameryce Południowej – Argentyna (801,5 tcf), w Afryce Północnej – Algieria (706,9 tcf), w Afryce Subsaharyjskiej – RPA (389 tcf), w Azji – Chiny (1115 tcf), na Bliskim Wschodzie – Zjednoczone Emiraty Arabskie (205 tcf). W Europie do państw o największych zasobach łupków zaliczono: Rosję (284 tcf),

Polskę (145 tcf), Francję (136 tcf), Ukrainę (127 tcf)<sup>78</sup>. Jak widać, szacunki dla Polski stawiały gaz łupkowym w dość pozytywnym świetle.

Już ocena potencjału zasobów gazu łupkowego w Polsce stała się przedmiotem dyskusji. Według wstępnych szacunków z 2009 r. wykonanych przez firmy konsultingowe Advanced Resources Institute i Wood Mackenzie zasoby oceniano odpowiednio na 3 bln m<sup>3</sup> (105 tcf) i 1,4 bln m<sup>3</sup> (45 tcf). Najbardziej optymistyczna prognoza dotycząca zasobów gazu łupkowego w Polsce została opublikowana w kwietniu 2011 r. przez agencję Energy Information Administration, szacująca zasoby łupków w Polsce na ponad 187 tcf. W raporcie tej samej instytucji w 2013 r. prognozy zmniejszono do wskazanych powyżej 145 tcf ze względu na przyjęcie bardziej rygorystycznych kryteriów geologicznych<sup>79</sup>. Dla porównania udokumentowane (proven) zasoby gazu w Polsce ogółem (2013 r.) szacowano na 3 tcf. Oznacza to, że prognozy EIA w 2013 r. wskazywały na zasoby łupków w Polsce niemal pięćdziesięciokrotnie wyższe niż dotychczas udokumentowane złoża gazu.

Na podstawie historycznych odwiertów rozpoznawczych (wykonanych przed rokiem 1990) Państwowy Instytut Geologiczny – pełniący rolę służby geologicznej na terenie Polski, oszacował w 2012 r., iż zasoby łupków w Polsce w pasie ciągnącym się od Pomorza po Lubelszczyznę maksymalnie mogą wynosić 67,8 tcf (1,92 bln m<sup>3</sup>), a najbardziej prawdopodobny przedział to 12–27 tcf (346–768 mld m<sup>3</sup>)<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> *World Shale Resource Assessments*, US Energy Information Administration, September 24, 2015, dostępny w internecie: <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/> [dostęp: 30 VI 2021].

<sup>79</sup> Dotyczących total organic carbon – tzw. zawartość substancji organicznej, to parametr wyznaczający jakość złóż gazu łupkowego. Im jest on wyższy (optymalnie powyżej 2%), tym lepsze jakościowo są złoża. *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*, US Energy Information Administration, June 2013, dostępny w internecie: <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/overview.pdf> [dostęp: 30 VI 2021].

<sup>80</sup> *Zasoby gazu łupkowego w Polsce*, Infolupki, dostępny w internecie: <https://www.polskielupki.pl/artypk-gaz-lupkowy-w-polsce/74129/> [dostęp: 30 VI 2021].



Potwierdzeniem zasobności złóż są wykonywane odwierty poszukiwawcze czy rozpoznawcze. Pierwsze wiercenia za gazem łupkowym wykonane przez PKN Orlen w Markowoli nie dały obiecujących rezultatów. Dopiero odwierty firmy 3LegsResources w okolicach Łebienia przyniosły nadzieje na wydobycie łupków w Polsce. Z planowanych przez ówczesne Ministerstwo Środowiska 309 otworów poszukiwawczych, w tym 128 obowiązkowych i 181 fakultatywnych<sup>81</sup>, do 2017 r. – jak wskazuje raport Najwyższej Izby Kontroli – wykonano łącznie 72 odwierty<sup>82</sup>.

W prace poszukiwawcze zaangażowane były spółki krajowe, jak również podmioty zagraniczne. W szczytowym okresie zainteresowania gazem

łupkowym w Polsce (2011 r.) wśród udzielonych koncesji na poszukiwanie węglowodorów w złożach konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (w tym gaz łupkowy) przeważały firmy zagraniczne (tabela nr 2). Wśród nich najwięcej koncesji miały: Chevron Polska Energy Resources Sp. z o.o., DPV Service Sp. z o.o., ExxonMobil Exploration and Production Poland Sp. z o.o., San Leon Energy Plc, BNK Petroleum oraz Lane Energy Poland Sp. z o.o. (3Legs Resources Plc). Wśród podmiotów krajowych dominującą rolę odgrywał w tym czasie PGNiG SA. Ze względu na głębsze zaleganie pokładów gazu łupkowego w Polsce, a tym samym wyższe koszty produkcji, wiele spółek zakończyło prace na koncesjach. W 2017 r. ostatnią koncesję złożyła firma San Leon<sup>83</sup>.

PODMIOT	KRAJ POCHODZENIA (liczba koncesji na złoża konwencjonalne i niekonwencjonalne ogółem)
Chevron Polska Energy Resources Sp. z o.o.	USA (4)
Cuadrilla Polska Sp. z o.o.	Wielka Brytania/USA (2)
Composite Energy (Poland) Sp. z o.o.	Wielka Brytania (1)
DPV Service Sp. z o.o.	Węgry (5)
Aurelian Oil & Gas Poland Sp. z o.o.	Wielka Brytania (1)
ExxonMobil Exploration and Production Poland Sp. z o.o.	USA (2 i 4 tylko na złoża niekonwencjonalne)
San Leon Energy Plc	Wielka Brytania (3 i 3 tylko na złoża niekonwencjonalne)
Realm Energy International Co.	Kanada (3)
BNK Petroleum	USA (6)
Lane Energy Poland Sp. z o.o. (3Legs Resources Plc)	Wielka Brytania/USA (9)
LOTOS Petrobaltic SA	Polska (7)
Marathon Oil Poland Sp. z o.o.	USA (11)
Eni Spa	Włochy (3 – tylko złoża niekonwencjonalne)
Orlen Upstream Sp. z o.o.	Polska (6)
PGNiG SA	Polska (15)
Silurian Sp. z o.o.	Polska (4)
Strzelecki Energia Sp. z o.o.	Polska (1 – tylko złoża niekonwencjonalne)
Talisman Energy Polska Sp. z o.o.	Kanada (3)

**Tabela 2. Udzielone koncesje na poszukiwanie węglowodorów w złożach konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (w tym gaz łupkowy) (stan na dzień 1 lipca 2011 r.; nie dotyczy metanu kopalnianego)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Gwiazdowicz, J. Krzak, B. Pyzder, M. Sobolewski, M. Stachurska-Waga, *Perspektywy wydobycia gazu łupkowego w Polsce*, „Analizy” 2011, nr 17(61), Biuro Analiz Sejmowych. Warszawa 2008, s. 138.

<sup>81</sup> MŚ: do 3 grudnia wykonano 33 otwory poszukiwawcze gazu łupkowego, CIRE, 10 grudnia 2012, dostępny w internecie: <https://www.cire.pl/item,69380,1,1,6,0,211186,0,ms-do-3-grudnia-wykonano-33-otwory-poszukiwawcze-gazu-lupkowego.html> [dostęp: 30 VI 2021].

<sup>82</sup> Polska nie zdała egzaminu z łupków. Porażający raport NIK, Business Insider, 14 grudnia 2017, dostępny w internecie: <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/lupki-w-polsce-to-klapa-porazajacy-raport-nik/qnpwrwe> [dostęp: 30 VI 2021].

<sup>83</sup> 100 lat polskiej gospodarki: ropa naftowa i gaz, „Rzeczpospolita” 17 października 2018, dostępny w internecie: <https://www.rp.pl/100-lat-polskiej-gospodarki-ropa-naftowa-i-gaz/180419853-Gaz-lupkowy-czyli-stracone-zludzenia.html> [dostęp: 29 VI 2021].

## 4.4. Międzynarodowa dyskusja o charakterze energetyczno-klimatycznym w kontekście produkcji gazu łupkowego i jej skutki dla Polski

Intensyfikacja prac poszukiwawczych za gazem łupkowym w Polsce zbiegła się w czasie z istotnymi wydarzeniami mającymi wpływ na powodzenie projektów łupkowych. Pierwszym z nich była ogólnoswiatowa, w tym również europejska debata na temat środowiskowych aspektów wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych. Drugim była krajowa dyskusja na temat zmian regulacyjnych i fiskalnych w zakresie wydobycia gazu łupkowego w Polsce.

W debacie globalnej główną uwagę zwracała kwestia wpływu wydobycia gazu łupkowego na środowisko naturalne. Chodziło przede wszystkim o kontrowersyjną metodę szczelinowania hydraulicznego, która jest kluczowym elementem procesu wydobywczego. W dużym uproszczeniu jest to zabieg polegający na wtłoczeniu przez wykonany w ziemię odwiert mieszanki szczelinującej, która doprowadza do rozszczelnienia formacji geologicznych i „wydobycia” z nich węglowodorów. Wątpliwości nie tylko ekologów i rządów wielu państwa, ale również właścicieli gruntów znajdujących się w okolicy odwiertów, budził skład mieszanki szczelinującej. Jest ona złożona z różnego rodzaju substancji chemicznych, które mają na celu rozszczelnienie skały i wypłukanie węglowodorów, ale również przeciwdziałanie dewastacji infrastruktury technicznej. Przeciwnicy szczelinowania zwracali uwagę, iż wtłaczanie pod ziemię substancji chemicznych oddziałuje negatywnie na jakość wód gruntowych, doprowadzając do ich skażenia. Kultowy już film *Gasland* w pierwszej i drugiej części pokazywał zanieczyszczoną wodę pitną, jak również „wybuchający” kurek z wodą, sugerując, iż są to skutki prowadzonych w okolicy prac

wydobywczych za gazem łupkowym. Ostatecznie właściwe instytucje publiczne w USA nie potwierdziły prawdziwości tych zarzutów, niemniej w świadomości społecznej film funkcjonował przez długi czas jako opis negatywnych skutków wydobycia łupków. Mniej znana odpowiedź przemysłu w postaci filmu *Gasland debunked* – nie zyskała już tak dużej popularności.

Niestety, w świadomości publicznej nie funkcjonowały informacje z wiarygodnych i obiektywnych raportów naukowych, które pozwoliłyby opinii publicznej nie przypadkiem zyskać przekonanie w zakresie poparcia lub sprzeciwu wobec wydobycia gazu łupkowego. Potwierdzają to wyniki badania opinii publicznej zleconego przez Dyрекcję Generalną ds. Środowiska (DG ENV) Komisji Europejskiej. DG ENV zleciła przeprowadzenie badania w 12 regionach UE, w których zezwolono lub planowano prowadzenie poszukiwań gazu łupkowego. Były to: Nordjylland i Hovedstaden w Danii, Brabancja Północna i Flevoland w Holandii, Lubelskie i Pomorskie w Polsce, regiony północno-wschodnie i południowo-wschodnie w Rumunii, Wspólnota Basków, Kantabria i Kastylija-Leon w Hiszpanii oraz Lancashire w Wielkiej Brytanii. Badanie przeprowadzono 16 czerwca 2015 r.<sup>84</sup> Opinia publiczna w regionach objętych badaniem tylko częściowo była świadoma tego, że planowane były projekty związane z wykorzystaniem metody szczelinowania hydraulicznego. Najgorzej poinformowanymi rejonami były holenderskie Brabancja Północna i Flevoland oraz Kastylija-Leon w Hiszpanii. Wśród głównych wyzwań związanych z wydobyciem gazu łupkowego opinia publiczna wskazywała na: zanieczyszczenie wody i powietrza (34%), zagrożenie dla zdrowia ludzi (14%), lokalne trzęsienia ziemi (13%) czy negatywny wpływ na inne branże, takie jak turystyka (13%). Te ostatnie wątpliwości najwyraźniej uwidaczniały się w Polsce i Hiszpanii, jako że są to regiony zasobne w gaz łupkowy i jednocześnie atrakcyjne turystycznie. Respondenci zwracali również uwagę w równym stopniu, że kraje członkowskie powinny samodzielnie decydować o tym, czy będą prowadzić wydobycie gazu łupkowego na swoim terytorium (31%), jak i, że UE powinna zakazać szczelinowania hydraulicznego (26%).

<sup>84</sup> Flash Eurobarometer 420: Attitudes of citizens towards shale gas in selected European regions, data.europa.eu-the official portal for European data, 16 June 2015, dostępny w internecie: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2066\\_420\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2066_420_eng?locale=en) [dostęp: 1 VII 2021].

Podobne badanie przeprowadzone na zlecenie Państwowego Instytut Geologicznego w grudniu 2013 r. wykazało, że w Polsce również opinia publiczna nie była wystarczająco dobrze poinformowana na temat skutków wydobycia gazu łupkowego. Mimo to większość respondentów (80%) popierała wydobycie, nawet jeśli miałyby ono być zlokalizowane w ich najbliższej okolicy (66%)<sup>85</sup>. Widać, że w Europie niezależnie od regionu zaznaczał się w społeczeństwie brak informacji, połączony z relatywnie dużym poparciem dla wydobycia w Polsce.

Z kolei na poziomie rządów państw i reprezentujących je instytucji widać było istotną różnicę w postrzeganiu gazu łupkowego w USA i w Europie. W USA ze względu na dłuższe i bogatsze doświadczenia wydobywcze wątpliwości było mniej i miały one nieco inny charakter. Wynikało to też z innej struktury własnościowej ziemi i zalegających pod nią złóż. W USA właściciel terenu, na którym prowadzono wydobycie, otrzymywał gratyfikację pieniężną. Z kolei w Europie (kontynentalnej), właścicielem pokładów węglowodorów jest skarb państwa niezależnie od własności gruntu, pod którym znajdują się surowce. W pewien sposób właściciele ziemi w USA – inaczej niż w Europie – na skutek sposobu ukształtowania systemu prawnego uczestniczyli w sukcesie wydobycia. W wyniku wzmożonej dyskusji o negatywnych skutkach wydobycia gazu łupkowego dla środowiska naturalnego zarówno w USA, jak i w Europie zlecono przygotowanie raportów szczegółowo oceniających szczelinowanie hydrauliczne i jego skutki. W Europie, w 2012 r., na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej powstał 200-stronnicowy raport o potencjalnych ryzykach szczelinowania hydraulicznego dla środowiska i zdrowia człowieka, który przygotowała międzynarodowa firma konsultingowa w dziedzinie energii, klimatu i środowiska – AEA Technology. Raport wskazywał na „wysokie ryzyko” zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych „na różnych stadiach budowy odwiertów, szczelinowania hydraulicznego,

produkcji gazu i opuszczania odwiertów”, wzmożony ruch transportowy i hałas. Autorzy raportu sugerowali ograniczenie lub wręcz zakazanie wydobycia łupków, w szczególności na terenach bioróżnorodnie bogatych, argumentując, iż rekultywacja takich terenów – po zaprzestaniu wydobycia – może być niemożliwa. Raport podważał również zasadność wydobycia gazu łupkowego, udowadniając, iż 50 odwiertów do wydobycia gazu łupkowego może dawać podobną ilość gazu, jak jeden odwiert na Morzu Północnym<sup>86</sup>.

W USA, w 2012 r., opublikowano wstępny raport będący efektem współpracy Departamentu Energii i Agencji Ochrony Środowiska (EPA), w 2015 r. jego kolejną wersję, zaś rok później – raport końcowy. Raporty, a w szczególności ich wstępne wersje, pomimo iż zbiegły się w czasie z raportem Komisji Europejskiej, były w istocie odpowiedzią na opublikowany w grudniu 2011 r. raport EPA wiążący zanieczyszczenie wód gruntowych w miejscowości Pavillon, w stanie Wyoming, z substancjami pochodzącymi z wydobycia węglowodorów w tej okolicy (pierwsze sygnały od mieszkańców pochodziły z 2005 r., EPA pobrała próbki do badań w 2009 r.). W ostatniej wersji raportu z 2016 r., czyli już po zakończeniu większości odwiertów w Polsce, EPA potwierdziła, że szczelinowanie hydrauliczne w określonych warunkach może przyczynić się do zanieczyszczenia wód gruntowych.



Rysunek 14. Odwiert gazu łupkowego „Krupe” na Lubelszczyźnie.  
Autor: Karol Karolus, CC BY-SA 3.0.

<sup>85</sup> Sondaż opinii publicznej o gazie łupkowym, Infołupki, dostępny w internecie: <https://infolupki.pgi.gov.pl/pl/ekonomia-i-spolnoczenstwo/sondaz-opinii-publicznej-poszukiwanie-i-wydobycie-gazu-lupkowego> [dostęp: 1 VII 2021].

<sup>86</sup> *Jest nowy, druzgocący raport KE o gazie łupkowym: Wydobycie stwarza duże ryzyko*, „Gazeta Prawna” 7 września 2012, dostępny w internecie: <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/645597,jest-nowy-druzgocacy-raport-ke-o-gazie-lupkowym-wydobycie-stwarza-duze-ryzyko.html> [dostęp: 1 VII 2021].

Dotyczyło to w szczególności sytuacji, kiedy dochodziło do: wycieków płynu szczelinującego lub chemikaliów wykorzystywanych do jego produkcji, wstrzykiwania płynów do szczelinowania hydraulicznego do odwiertów o nieodpowiedniej integralności mechanicznej, umożliwiającej przedostawanie się gazów lub cieczy do zasobów wód podziemnych, wtłaczania płynów szczelinujących bezpośrednio do zasobów wód podziemnych, odprowadzania do wód powierzchniowych niewłaściwie oczyszczonych ścieków pochodzących ze szczelinowania hydraulicznego czy niewłaściwej utylizacji lub składowania ścieków ze szczelinowania hydraulicznego w nieodpowiednio zabezpieczonych (wyściełanych) zbiornikach, które prowadzić może do zanieczyszczenia zasobów wód gruntowych<sup>87</sup>.

Równoległe do raportów krytycznie oceniających wpływ szczelinowania hydraulicznego na środowisko naturalne powstały opracowania, które wskazywały na jego istotny charakter w procesie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego<sup>88</sup>. W 2012 r. uchwalono dwie rezolucje Parlamentu Europejskiego<sup>89</sup>. Rezolucje potwierdzały, że zwiększenie podaży gazu w krajach Wspólnoty (UE) powinno znajdować się w gestii decyzji państw członkowskich, a jednocześnie zaapelowano do krajów UE o ostrożność w prowadzeniu prac szczelinowania hydraulicznego, w szczególności w kontekście zużycia wody i chemikaliów. Jednocześnie odrzucały one wprowadzenie zakazu szczelinowania hydraulicznego na terenie UE<sup>90</sup>. Te same wnioski powtórzono w Zaleceniach Komisji w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz z łupków) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego (2014/70/UE) w styczniu 2014 r. Z kolei jeszcze w 2013 r. Rada Europejska wzmocniła przekaz o potrzebie uniezależnienia Wspólnoty (UE)

od dostaw zagranicznych paliw poprzez rozbudowę własnej bazy surowcowej<sup>91</sup>. Niezależnie od tych działań instytucje UE prowadziły intensywne prace nad oceną zasobów i środowiskowych aspektów wydobywania gazu łupkowego. W tym celu w latach 2015–2017 dokonano oceny zasobów, szacując je na ok. 3143 tcf (89 tcm). Ponadto w latach 2014–2016 działała Europejska Sieć Współpracy Naukowej i Technologicznej dot. Węglowodorów Niekonwencjonalnych, której zadaniem była analiza wydobywania węglowodorów niekonwencjonalnych na terenie Wspólnoty (UE). W 2019 r. Komisja Europejska wydała dokument zawierający najlepsze praktyki dotyczące wydobywania węglowodorów na terenie UE, w tym również w zakresie gazu łupkowego<sup>92</sup>.

W tle europejskiej dyskusji o gazie łupkowym część krajów UE wprowadziła moratoria, w tym również czasowe, na stosowanie metody szczelinowania hydraulicznego, co oznaczało blokowanie projektów łupkowych. W tej grupie znalazły się m.in.: Bułgaria, Francja, Holandia czy Szkocja. W USA moratoria ustanowiły m.in.: stan Nowy Jork, Maryland i Vermont. Krajem europejskim w latach 2013–2014 najbardziej sprzyjającym planom wydobywania gazu łupkowego była Wielka Brytania (UK), będąca w tamtym czasie członkiem UE. Obok Polski to Zjednoczone Królestwo było jednym z największych orędowników intensyfikacji prac poszukiwawczo-wydobywczych na terenie Wspólnoty. Nieformalny sojusz Polski i Wielkiej Brytanii w tym zakresie zaowocował wzajemnym wsparciem na forum UE merytorycznie wspieranym argumentami o suwerenności państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki energetycznej krajów UE.

<sup>87</sup> U.S. EPA. *Hydraulic Fracturing for Oil and Gas: Impacts from the Hydraulic Fracturing Water Cycle on Drinking Water Resources in the United States (Final Report)*, U.S. Environmental Protection Agency, Washington, DC, EPA/600/R-16/236F, 2016, dostępny w internecie: <https://cfpub.epa.gov/ncea/hfstudy/recordisplay.cfm?deid=332990> [dostęp: 1 VII 2021].

<sup>88</sup> Dodatkowo pojawiały się również opracowania, które za pomocą modeli input-output szacowały zagregowany wpływ wydobywania gazu łupkowego na gospodarkę poszczególnych państw. Z uwagi, że ta problematyka nie jest tematem niniejszego opracowania, nie poświęca się jej więcej uwagi w tym miejscu.

<sup>89</sup> *Gaz łupkowy: potrzebne precyzyjne ramy prawne*, 21.11.2012, Parlament Europejski, Komunikat prasowy, dostępny w internecie: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20121116IPR55711/gaz-lupkowy-potrzebne-precyzyjne-ramy-prawne> [dostęp: 2 VII 2021].

<sup>90</sup> Postami sprawozdawcami przy wspomnianych rezolucjach byli: Niki Tzavela i Bogusław Sonik.

<sup>91</sup> *Gaz łupkowy na arenie unijnej – jakie miejsce dla Polski?*, dostępny w internecie: <https://infolupki.pgi.gov.pl/pl/gospodarka/gaz-lupkowy-na-arenie-unijnej-jakie-miejsce-dla-polski> [dostęp: 2 VII 2021].

<sup>92</sup> *Shale gas and other unconventional hydrocarbons*, European Commission, 14 March 2020, dostępny w internecie: [https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/shale-gas\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/shale-gas_en) [dostęp: 2 VII 2021].



Efektami tej współpracy był m.in. zorganizowany w 2014 r. tzw. „Polsko-brytyjski szczyt łupkowy”<sup>93</sup>, w którym wzięli udział przedstawiciele państw, firm zaangażowanych w prace poszukiwawcze, jak również eksperci. W tym samym roku Wielka Brytania i Polska zapowiadały zlecenie i powstanie wspólnego raportu oceniającego skutki wydobycia gazu z łupków dla obu krajów i całej Wspólnoty<sup>94</sup>. Dalszej kooperacji nie sprzyjała dyskusja nad brexitem, która w naturalny sposób zdominowała agendę gospodarczą UK. Wśród państw spoza UE, z którymi Polska współpracowała na rzecz wydobycia gazu łupkowego, znalazły się też USA oraz Ukraina. Stany Zjednoczone, z racji bogatych doświadczeń w wydobyciu tego surowca, stały się dla Polski naturalnym partnerem do współpracy. Spółki amerykańskie jako jedyne (wówczas) na świecie dysponowały technologią szczelinowania hydraulicznego – niezbędną do przeprowadzenia prac poszukiwawczo-wydobywczych za gazem łupkowym. O ile amerykańscy partnerzy oferowali doświadczenie, wiedzę i kompetencje, o tyle w przypadku innego kraju spoza UE, z którym zacieśniano współpracę – Ukrainą – to Polska aspirowała do rangi państwa chętnie dzielącego się swoimi doświadczeniami „łupkowymi”. Ich charakter był inny niż w przypadku współpracy polsko-amerykańskiej, ponieważ Polska dopiero rozpoczynała swoją „łupkową drogę”. Niemniej chętnie podejmowano inicjatywy, takie jak współpraca służb geologicznych Polski i Ukrainy, nawiązana w 2016 r. Dla obu krajów gaz łupkowy niósł ze sobą obok korzyści gospodarczych, związanych z niezależnieniem się od importu gazu z Rosji, zmiany pozycji geopolitycznych w regionie. W przypadku Ukrainy dalsze zwiększanie niezależności gospodarczo-politycznej, zaś w odniesieniu do Polski – objęcie roli lidera w Europie Środkowej i Wschodniej.

Równoległe do międzynarodowej dyskusji i uchwalanych moratoriów na wydobycie łupków na świecie w Polsce toczyła się intensywna dyskusja krajowa

o opodatkowaniu wydobycia węglowodorów<sup>95</sup>, która była naturalną konsekwencją szacowanych zasobów złóż gazu łupkowego w Polsce. Optymistyczne wyliczenia dawały nadzieję na strumień dochodów zasilający budżet państwa. Dodatkowym czynnikiem zachęcającym do debaty nad nowym ładem podatkowym w wydobyciu węglowodorów były dotychczasowo niskie stawki od wydobycia zasobów naturalnych (poza miedzią i srebrem). Dyskusja rozpoczęła się w 2012 r. publikacją założeń do ustawy o opodatkowaniu wydobycia węglowodorów. Wzbudziła ona wiele wątpliwości ze strony branży naftowo-gazowej, które w procesie konsultacji społecznych były zgłaszane przez organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców. Ostatecznie uwzględniono częściowo postulaty biznesu. Dotyczyły one nie tylko kwestii związanych z doprecyzowaniem zapisów, ale przede wszystkim przesunięcia opodatkowania na rok 2020 (5 lat później w stosunku do pierwotnych założeń). Podatek od wydobycia niektórych kopalin (royalty), jak również specjalny podatek węglowodorowy miały być wprowadzone od 2016 r., zaś pobór opłat miał rozpocząć się w 2020 r. We wrześniu 2019 r. Sejm uchylił ustawę o specjalnym podatku węglowodorowym, argumentując, iż w Polsce nie wydobywa się gazu łupkowego.

Zmiany legislacyjne oceniane były różnie. Dyskusja na temat opodatkowania przed rozpoczęciem wydobycia czyniła dyskurs trudnym, a plany firm nieprzewidywalnymi. Ostatecznie, jak oceniają zmiany J. Neneman i J. Kronenberg<sup>96</sup>, „Polska unowocześniła swój system opodatkowania wydobycia zasobów energetycznych”. Co do zasady ustawodawca przyjął koncepcję przyciągania inwestorów relatywnie niskimi obciążeniami podatkowymi. Łączne obciążenie z tytułu opodatkowania i renty surowcowej w Polsce miało wynieść ok. 40%, podczas gdy w Norwegii oscyluje wokół 70%.

<sup>93</sup> *Polish-British Shale Summit*, dostępny w internecie: <https://infolupki.pgi.gov.pl/en/international-news/polish-british-shale-summit-london> [dostęp: 3 VIII 2021].

<sup>94</sup> Do dziś brak informacji o powstaniu zapowiadanego raportu.

<sup>95</sup> Zmiany miały dotyczyć różnych regulacji, mianowicie: projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin, ale również m.in. ustawy prawo geologiczne i górnicze (w których wstępnie planowano powołanie Narodowego Operatora Kopalni Energetycznych).

<sup>96</sup> J. Neneman, J. Kronenberg, *Opodatkowanie eksploatacji złóż gazu łupkowego w Polsce i jego wpływ na gospodarkę w świetle koncepcji „przekleństwa zasobów naturalnych”*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2014, nr 5(306), s. 41–60.



Wprowadzono również rozwiązania korzystne dla inwestorów dające dużą elastyczność (jak np.: wydłużenie okresu rozliczania straty w CIT, skrócenie czasu amortyzacji odwiertów, zwolnienie z royalties dla złóż niskoproduktowych, możliwość odliczania od royalties strat, których nie uda się rozliczyć w CIT, możliwość zaliczenia CIT do kosztów kwalifikowanych zmniejszających podstawę opodatkowania SPW).

## 4.5. Konsekwencje dla Polski

J. Neneman i J. Kronenberg<sup>97</sup> wskazują, że ewentualne wydobycie gazu łupkowego w Polsce mogłoby mieć istotne konsekwencje gospodarcze. Autorzy rozważali je głównie w kontekście znanego w ekonomii zjawiska „przekleństwa surowcowego” (często utożsamianego z tzw. „chorobą holenderską”<sup>98</sup>). Jest ono związane z przeinwestowaniem branży surowcowej przynoszącej zyski i stagnacją gospodarczą w innych sektorach/branżach gospodarki. Powoduje nierównomierny rozwój gospodarczy faworyzujący branżę surowcową. Objawów choroby holenderskiej jest wiele. Należą do nich m.in.: spadek realnych płac i zatrudnienia w sektorze przetwórczym, pogorszenie salda bilansu handlowego sektora przetwórczego czy nadmierna aprecjacja waluty krajowej. Z perspektywy czasu wiemy, że objawy nie wystąpiły, bo nie doszło do komercyjnego wydobycia, jednak J. Neneman i J. Kronenberg<sup>99</sup> zauważają, że miałyby one inny charakter. Podkreślają, że w Polsce głównym zagrożeniem mogłoby być niepełne wykorzystanie możliwych do osiągnięcia korzyści związanych z wydobyciem gazu łupkowego, które uzależnione jest od skuteczności instytucji publicznych i sprawności systemu finansów publicznych.

Inna konsekwencją wydobycia gazu łupkowego w Polsce, jak wskazują J. Neneman i J. Kronenberg<sup>100</sup>, miała być poprawa bezpieczeństwa energetycznego. Miała się ona wiązać z samym faktem zwiększenia podaży krajowej

gazu łupkowego i związanych z tym konsekwencji dla rynku krajowego. Mimo że dziś produkcji gazu łupkowego na skalę przemysłową w Polsce nie ma można stwierdzić, że jego produkcja na świecie wpłynęła na bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wydaje się, że najważniejszym czynnikiem w tym względzie była intensyfikacja produkcji w USA i związana z tym zmiana otoczenia regulacyjnego w zakresie eksportu węgłowodórów. Do 2015 r. obowiązywał w USA zakaz eksportu węgłowodórów, który uchwalono w 1975 r. Dopuszczano eksport surowców jedynie do krajów objętych preferencyjnymi porozumieniami handlowymi lub takich, które uzyskały odpowiednią akceptację w Departamencie Energii USA i Federal Energy Regulatory Commission. Uwolnienie eksportu węgłowodórów wzmocniło już silną presję cenową na rynku LNG. Ceny gazu płynnego eksportowanego z USA (Henry Hub benchmark) zmieniły się od 2014 r. z 15 USD za tysiąc cf, przez 10–11 USD za tysiąc cf w latach 2016–2017, do ok. 4,7–5 USD za tysiąc cf w latach 2018–2020<sup>101</sup>. To z kolei pozytywnie wpłynęło w pośredni sposób na warunki cenowe, które importerzy uzyskiwali i renegotjowali z dotychczasowymi dostawcami surowców (rurociągami). Ponadto zmiana przepisów w USA i oddanie do użytku w 2014 r. terminala LNG w Świnoujściu umożliwiło import gazu płynnego z USA. Zawarte z amerykańskimi dostawcami umowy pozwoliły uzupełnić długoterminowy kontrakt PGNIG SA z katarskim Qatargas. Wydaje się też, że import gazu z USA wpłynął pozytywnie na bezpieczeństwo energetyczne w nieco innym niż dotychczas rozważanym kontekście. Oczywiście podaż, oddziałując na ceny, pośrednio wpłynęła na rynek w Polsce, ale znacząco ważniejsza jest elastyczność kontraktowa, która dzięki terminalowi w Świnoujściu i zróżnicowanym portfolio kontraktów z firmami amerykańskimi poprawiła otoczenie instytucjonalne, w jakim polskie bezpieczeństwo energetyczne jest kształtowane.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Autorem koncepcji „choroby holenderskiej” są M. Corden i P. Neary (1982).

<sup>99</sup> J. Neneman i J. Kronenberg, *op. cit.*

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> *Price of the U.S. natural gas exports*, Energy Information Agency, June 30, 2021, dostępny w internecie: <https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9133us3A.htm> [dostęp: 2 VII 2021].

W 2018 r. zawarto z amerykańskimi dostawcami m.in. następujące umowy na zakup gazu LNG: dwa kontrakty długoterminowe na dostawy przez 20 lat z LNG Venture Global Calcasieu i LNG Venture Plaquemine, na dostawy przez 24 lata z Cheniere Marketing International, na 20-letnie dostawy z Port Arthur LNG, średnioterminowe (3 lata) i spotowe z Centrica<sup>102</sup>. Co więcej, umowy te różnią się nie tylko okresem trwania, ale i warunkami dostawy. Kontrakty z LNG Venture Global Calcasieu i LNG Venture Plaquemine, Port Arthur LNG są realizowane w formule free-on-board (FOB), zaś Cheniere Marketing International czy Centrica – delivery ex-ship. W szczególności pierwsza z tych formuł jest korzystna dla nabywcy, ponieważ pozwala mu na pewnego rodzaju arbitraż na rynku poprzez decydowanie o porcie docelowym dostawy.

## 4.6. Wnioski

Mimo że w Polsce nie doszło do fazy komercyjnego wydobycia gazu łupkowego, w pośredni sposób gorączka łupkowa na świecie i związany z nią klimat dyskusji międzynarodowej wpłynęły na bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to widoczne w otoczeniu instytucjonalnym z jednej strony rozumianym jako warunki kontraktowe w dostawach gazu ziemnego do Polski, a z drugiej w budowie krajowych kompetencji w systemie regulacji wydobycia surowców. O ile pierwszy z tych elementów jest mierzalny i możliwy do oceny w postaci zawartych kontraktów, które skrótowo przedstawiono wyżej, to ten drugi element ma charakter niewymierny i możliwy do zweryfikowania jedynie w długim okresie.

Niewątpliwie krajowa dyskusja nad regulacjami i podatkami, które miały towarzyszyć wydobyciu gazu z łupków, wzbudziła zainteresowanie w obszarze budowy systemów zabezpieczenia interesów państwa przy wydobyciu kopalin. Trudność prowadzenia tej debaty i prac związana była z równoległymi rozmowami na forum UE o możliwym zakazie korzystania

z metody szczelinowania hydraulicznego. W kontrze do argumentu o długookresowym pozytywnym zainteresowaniu zabezpieczeniem interesów państwa stoją wyniki kontroli, jaką przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli w 2013 i 2017 r., oceniając zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski w kontekście udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów surowców złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego. Kontrole wskazywały na: brak spójnej polityki koncesyjnej i naruszenia w obszarze postępowania administracyjnego, niewłaściwe monitorowanie obowiązków przedsiębiorców na poszczególnych koncesjach oraz niewystarczające zabezpieczenie interesów państwa w sferze cywilnoprawnej i brak przygotowania organizacyjnego oraz kadrowego do rozpatrywania i udzielania koncesji w obszarze węglowodorów<sup>103</sup>. Mając również ten argument na uwadze, wydaje się, że budowa kompetencji miała charakter wielowymiarowy, nieograniczony do jednego resortu czy obszaru merytorycznego. Wydaje się, że pozyskiwanie kompetencji w zakresie kształtowania polityki fiskalnej w obszarze wydobycia miało charakter międzyresortowy, pozwalający na uzyskanie wiedzy przez wielu aktorów zaangażowanych w proces jej tworzenia. Niewątpliwie jednak efekty tego nie mają obecnie aż tak dużego znaczenia, gdyż nie doszło do komercyjnej fazy wydobycia. Jednak świadomość złożoności tematu, czy też nawiązana współpraca międzynarodowa, regionalna i lokalna, to wartości ponadczasowe, które mogą zaowocować również w innych niż tylko „łupkowy” obszarach.

Wpływ wydobycia gazu łupkowego na bezpieczeństwo energetyczne Polski ma charakter jakościowy. Zmienił oblicze instytucji zaangażowanych w proces poszukiwania i wydobycia oraz ustanowił nowe ramy współpracy. Dlatego to oddziaływanie można określić jako instytucjonalną poprawę bezpieczeństwa energetycznego Polski, a w szczególności jego otoczenia regulacyjnego.

<sup>102</sup> Poza tymi umowami zawarto również kontrakty z dostawcami z Norwegii.

<sup>103</sup> M. Maciejewski, *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów surowców – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 5(382), s. 42–56.

Analizując potencjalne skutki uruchomienia wydobycia gazu łupkowego na skalę komercyjną w Polsce dla polskiego i regionalnego rynku energii – w kontekście polityki Europejskiego Zielonego Ładu – ich sprecyzowanie w chwili obecnej jest co najmniej trudne i jednocześnie obarczone dużym ryzykiem błędu. Potencjalne wnioskowanie utrudnia również rozwój pandemii koronawirusa na świecie, która w wielu wymiarach zmieniła funkcjonowanie rynków energii, ale przede wszystkim stała się katalizatorem zmian w kierunku zwiększonego wykorzystania źródeł odnawialnych. Gaz ziemny, niezależnie od tego, czy pochodzenia konwencjonalnego czy niekonwencjonalnego, w dalszym ciągu jest nieodnawialnym źródłem energii. „Czystszym” w zakresie spalania niż paliwa stałe, niemniej jest to ciągle paliwo kopalne. Z kolei Europejski Zielony Ład zakłada zwiększenie wykorzystania paliw odnawialnych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że gaz ziemny stanowi paliwo komplementarne w stosunku do elektrowni wiatrowych. Dlatego w tym zakresie nie ma pomiędzy tymi źródłami energii konkurencji. Podobnie paliwa odnawialne nie rywalizują z gazem ziemnym w jednym z jego najważniejszych zastosowań przemysłowych, czyli produkcji nawozów sztucznych.

Potencjalna konkurencja odnawialnych źródeł energii i gazu ziemnego może dotyczyć procesu wytwarzania energii elektrycznej. Natomiast wzięwszy pod uwagę strukturę produkcji elektryczności w Polsce i stale dominującą w niej rolę węgla, jak też planowaną budowę bloków jądrowych, scenariusz wzajemnej konkurencji wydawać się może jeszcze mniej prawdopodobny. Niezależnie od prób budowania alternatywnych scenariuszy rozwoju wydobycia gazu łupkowego w Polsce, w kontekście pogłębiania dekarbonizacji gospodarki, potwierdza się rola gazu ziemnego jako paliwa przejściowego na drodze do zwiększonego komercyjnego wykorzystania wodoru, który obok rozbudowy europejskich sieci przesyłowych, m.in. w zakresie dostaw gazu, stanowi element Europejskiego Zielonego Ładu. O tym, jak długo potrwa etap przejściowy utrwalający zużycie gazu ziemnego, zadecydują prawdopodobnie m.in. tempo zmian technologicznych, preferencje w zakresie wzorców konsumpcji paliw, ale i polityka gospodarcza państw eksportujących i importujących węglowodory.

# Rozdział V

## Doświadczenia polskie w związku z regulacjami międzynarodowymi: kwestia pracowników delegowanych

dr hab. Alina Szypulewska-Porczyńska

### 5.1. Wprowadzenie

Przepływ pracowników delegowanych<sup>104</sup> w ramach unijnego rynku wewnętrznego nie jest swobodny. Ma to związek, po pierwsze, z sekwencją form integracji, jakie w jednoczącej się Europie wprowadzano. Wiąże się to z kolei m.in. z rozwojem postępu technologicznego zwłaszcza w branży informacyjno-telekomunikacyjnej. W rezultacie pomimo deklaracji traktatowych odnoszących się do tworzenia wspólnego rynku znoszenie barier postępowało niejednolicie, i w przypadku usług oraz pracowników podlega obecnie największym ograniczeniom. Po drugie, i jest to charakterystyka również globalnych międzynarodowych przepływów usług, handel związany z mobilnością osób podlega największym restrykcjom ze względu na jego polityczne i społeczne konsekwencje w państwach importujących. Do tej grupy państw należą przede wszystkim gospodarki rozwinięte, których interesy związane są głównie z przepływami zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Pogłębienie integracji w ramach unii walutowej nie przyniosło wyraźnego postępu w zakresie harmonizacji rynków usługowych państw członkowskich UE. Asymetryczna konstrukcja unii gospodarczej i walutowej oraz pogłębiona dywergencja gospodarcza – na skutek rozszerzenia ugrupowania w 2004 r. – nasiliły negatywne zjawiska zachodzące na rynkach pracy państw UE pod wpływem globalizacji. Wzrósł sprzeciw wobec integracji opartej na wolnej konkurencji.

Wzrost spójności działań na rynku wewnętrznym w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej stał się możliwy po wprowadzeniu w 2009 r. nowych przepisów na mocy traktatu z Lizbony<sup>105</sup>. Poszerzona o prawa solidarnościowe, takie jak prawo pracowników do rokowań i działań zbiorowych, prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>106</sup> została uznana za akt wiążący na równi z traktatami (art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE). Do prawa pierwotnego weszła horyzontalna klauzula społeczna, na mocy której Unia Europejska zobowiązana została do realizacji celów społecznych w postaci wysokiego poziomu zatrudnienia, odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczania wykluczenia społecznego, wysokiego poziomu kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego (art. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>107</sup> – TFUE).

Istotnymi zmianami społecznymi, jakie nastąpiły w integracji europejskiej w ostatnich latach, było proklamowanie w 2017 r. przez instytucje unijne Europejskiego filaru praw socjalnych, a także powołanie w 2019 r. Europejskiego Urzędu ds. Pracy w celu monitorowania egzekwowania unijnych przepisów prawa pracy. Działania w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych oparte są na „tablicy wyników społecznych”. Ich realizacja monitorowana jest w ramach europejskiego semestru, a finansowanie odbywa się przy pomocy wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz instrumentu przeciwdziałania skutkom pandemii NextGenerationEU.

<sup>104</sup> Definicję pracownika delegowanego przedstawiono w pkt. 4.3.

<sup>105</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. WE, C 306, 17.12.2007).

<sup>106</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE, C 326, 26.10.2012).

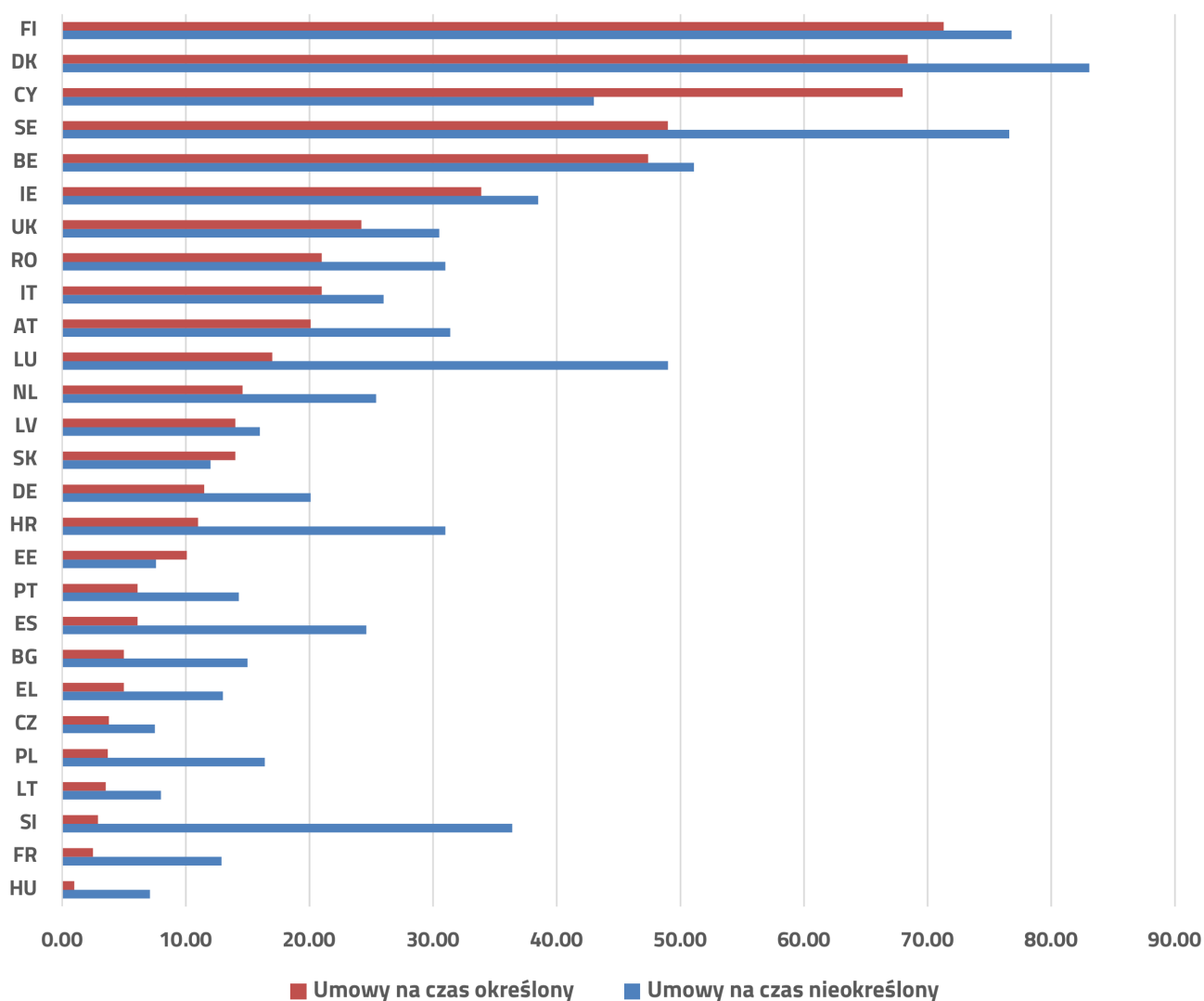
<sup>107</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE, C 326, 26.10.2012).

## 5.2. Rynki pracy w zróżnicowanych modelach polityki społecznej państw członkowskich Unii Europejskiej

Funkcjonujące w państwach członkowskich UE modele społeczne, od liberalnego po socjaldemokratyczny, różnią się pod względem m.in. wielkości redystrybucji, charakteru działań realizujących cele społeczne i ich uniwersalności<sup>108</sup>. Zróżnicowanie dotyczy również rynków pracy, na które polityka społeczna wywiera bezpośredni wpływ. Jedną z instytucji rynków pracy

o różnym poziomie rozwoju jest przynależność związkowa wśród pracowników (wykres 1). W 2016 r. w przypadku umów na czas nieokreślony jej udział wahał się od 83% w Danii do 7% na Węgrzech, a w przypadku umów na czas określony rozpiętość wynosiła od 71% w Finlandii do 1% na Węgrzech.

W przypadku większości modeli polityki społecznej obecnych na rynku wewnętrznym UE ich podstawą jest praca. Inną wspólną cechą jest zmiana, która nastąpiła w ostatnim dwudziestolecu w polityce społecznej państw europejskich, polegająca na tzw. rekalkibracji państwa opiekuńczego w kierunku szerszego stosowania instrumentów ochrony i utrzymywania pracowników na rynku pracy<sup>109</sup>.



Wykres 1. Przynależność związkowa wśród pracowników według rodzaju umowy w 2016 roku

Źródło: European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2018. [https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/publications/Esde2018/index.html](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/publications/Esde2018/index.html) [dostęp: 20 VI 2021].

<sup>108</sup> S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2018, s. 19.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 24.



W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku w strategii unijnej znalazł się ponadto drugi składnik reform w postaci działań służących zwiększeniu elastyczności rynków pracy. Pogodzenie interesów pracowników oraz pracodawców miało nastąpić w ramach wprowadzania tzw. modelu flexicurity mającego zapewnić, na kształt rozwiązań przyjętych w państwach nordyckich, „równocześnie elastyczność rynków pracy, organizacji pracy i stosunków pracy oraz bezpieczeństwo, w tym pewność zatrudnienia i bezpieczeństwo socjalne”<sup>110</sup>.

Złagodzenie napięć w kierunku osiągnięcia równowagi między „bezpieczeństwem” a „elastycznością” wymaga skoncentrowania wysiłków na rzecz tego pierwszego komponentu. O ile bowiem w większości państw unijnych rynki pracy charakteryzują się średnią i wysoką elastycznością, to bezpieczeństwo jest tam na poziomie niskim albo nie ma go wcale<sup>111</sup>. Jednak takie działania są trudniejsze do wdrożenia przede wszystkim dlatego, że wymagają nakładów finansowych. W warunkach kryzysów finansowego, gospodarczego i zadłużeniowego, których początek zbiegł się z wdrażaniem modelu flexicurity, realizacja polityki społecznej w UE stała się jeszcze trudniejsza. Co więcej, niektóre z podjętych działań antykryzysowych, takie jak ograniczenie wydatków publicznych, czy zmniejszenie ochrony zatrudnienia, pogłębiły nierównowagę. Świadczą o tym oceny wdrażania przez państwa członkowskie unijnej strategii w zakresie flexicurity w ciągu pierwszych trzech lat od jej ogłoszenia<sup>112</sup>. O negatywnych tendencjach świadczy w szczególności wzrost w państwach unijnych ubóstwa zatrudnionych<sup>113</sup>.

## 5.3. Unijne ramy prawne dla pracowników delegowanych

Podstawą traktatową dla przepływu pracowników delegowanych w Unii Europejskiej są przede wszystkim przepisy dotyczące swobodnego przepływu usług – art. 56 TFUE. Aby świadczyć usługi poza granicami, pracodawca może delegować pracowników do innego państwa. Zarówno świadczenie usług w UE, jak również delegowanie pracowników muszą mieć charakter tymczasowy. Dla innych przypadków w prawie unijnym przewidziano przepisy dotyczące tzw. swobody przedsiębiorczości, gdzie obowiązującym prawem są regulacje państwa goszczącego.

Inaczej jest w przypadku pracowników delegowanych. W świetle konwencji rzymskiej z 1980 r. o prawie właściwym dla zobowiązań umownych<sup>114</sup>, jeżeli strony nie postanowiły inaczej, stosunek pracy powinien być regulowany przez prawo państwa, w którym znajduje się przedsiębiorstwo zatrudniające pracownika, przy czym pod pewnymi warunkami obowiązującymi mogą być przepisy prawne państwa goszczącego. Taka zasada może być źródłem konfliktów w przypadku pracowników delegowanych ze względu na istniejące między państwami różnice regulacyjne. W Unii Europejskiej wraz z przyjęciem pierwszej dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników<sup>115</sup> pole dla zróżnicowanych krajowych strategii w tym zakresie zostało zawężone<sup>116</sup>. W świetle wtórnego prawa unijnego pracownikiem delegowanym jest pracownik, „który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, niż państwa, w którym zwyczajowo pracuje”<sup>117</sup>.

<sup>110</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 2007, s. 4.

<sup>111</sup> ICF GHK, *Evaluation of flexicurity 2007–2010*, Final Report, 2012, s. 16.

<sup>112</sup> *Ibidem* oraz *The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, 2012.

<sup>113</sup> Komisja Europejska, *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: Europejski wkład w pełne zatrudnienie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, 2010.

<sup>114</sup> Konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań umownych, otwarta do podpisu w Rzymie dnia 19 czerwca 1980 roku (OJ C 169, 8.7.2005).

<sup>115</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. WE, L 18, 21.01.1997, s. 432).

<sup>116</sup> M. Biagi, *Fortune smiles on the Italian EU Presidency: talking half-seriously about the posted workers and parental leave directives*, „International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 1996, nr 12(2).

<sup>117</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. WE, L 18, 21.01.1997, s. 432).

Definicją pracownika właściwą dla rynku unijnego wewnętrznego jest ta, którą stosuje się w państwie, do którego pracownik jest delegowany (dyrektywa 96/71/WE)<sup>118</sup>. Przepisy krajowe i inne formy regulacji miejscowych rynków pracy także mają wpływ na warunki zatrudnienia świadczących tam usługi pracowników delegowanych. Zakres harmonizacji w tej dziedzinie uległ w UE rozszerzeniu. Pierwsza unijna dyrektywa z dnia 16 grudnia 1996 r., dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, nakładała na państwa członkowskie 7 zobowiązań. „[...]ądro przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej”<sup>119</sup> objęło maksymalne okresy pracy oraz minimalne: okresy wypoczynku, wymiary płatnych urlopów rocznych i stawki płacy obejmujące również nadgodziny (ramka 1).

20 lat później, wraz z wejściem w życie dyrektywy z dnia 28 czerwca 2018 r.<sup>120</sup>, przepisy w zakresie ochrony pracowników delegowanych, będące w mocy w kraju przyjmującym, objęły także warunki zakwaterowania oraz dodatki lub zwrot wydatków z tytułu pracy w innym miejscu (ramka 2). Dodatkowo w przypadku okresu delegowania przekraczającego 12 miesięcy, przyjmujące państwa członkowskie zobowiązały się do zapewnienia stosowania wszelkich warunków zatrudnienia obowiązujących na ich terytorium.

### Ramka 1. Główne zobowiązania państw członkowskich w zakresie pracowników delegowanych w dyrektywie 96/71/WE

#### 1) Warunki zatrudnienia

Zapewnienie pracownikom delegowanym warunków zgodnych z przysługującymi miejscowym pracownikom w zakresie:

- » maksymalnego okresu pracy i minimalnych okresów wypoczynku,
- » minimalnego wymiaru płatnych urlopów rocznych,
- » minimalnych stawek płacy, wraz ze stawką za nadgodziny,
- » wymagań dotyczących wynajmu pracowników,
- » zdrowia, bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy,
- » środków ochrony stosowanych w odniesieniu do zasad zatrudnienia: kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży,
- » równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także innych przepisów dotyczących sfery niedyskryminacji,

#### 2) Współpraca w dziedzinie informacji:

- » wyznaczenie biur łącznikowych lub kompetentnych oddziałów krajowych.

#### 3) Egzekwowanie zgodności z prawem unijnym:

- » podjęcie środków na wypadek nieprzestrzegania dyrektywy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 96/71/WE.

### Ramka 2. Główne zobowiązania państw członkowskich w zakresie pracowników delegowanych w dyrektywie UE/2018/957

#### 1) Warunki zatrudnienia

Zapewnienie pracownikom delegowanym ponad dotychczasowe warunków zgodnych z przysługującymi miejscowym pracownikom w zakresie:

- » warunków zakwaterowania,
- » dodatków lub zwrotów wydatków z tytułu pracy w innym miejscu,
- » wszelkich mających zastosowanie dla okresu delegowania przekraczającego 12 miesięcy.

#### 2) Monitorowanie i egzekwowanie zgodności z prawem unijnym:

- » ustanowienie przepisów dotyczących sankcji.

#### 3) Transpozycja:

- » zawarcie odniesień do dyrektywy w przepisach krajowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 2018/957/UE.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r.

zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. UE L 173, 9.07.2018).

O charakterze zmian świadczy brzmienie preambuł do obu aktów prawnych. O ile w dyrektywie z 1996 r. punktem wyjściowym był cel Wspólnoty w postaci znoszenia przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług, o tyle w dyrektywie zmieniającej tę pierwszą jest nią gwarancja równych warunków działania oraz zapewnienie poszanowania praw pracowniczych. "[O]chron[a] pracownik[ów] delegowany[ch] w czasie trwania delegowania w związku ze swobodą świadczenia usług, poprzez ustanowienie bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników" została zapisana ponadto w art. 1 dyrektywy UE/2018/957 jako jej cel<sup>121</sup>. Wzmocnieniu uległy regulacje dotyczące kontrolowania i egzekwowania unijnych przepisów. Proces ten nastąpił jeszcze przed przyjęciem dyrektywy UE/2018/957. Dyrektywa 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r.<sup>122</sup> nałożyła na państwa członkowskie obowiązek: oceny, czy ma miejsce faktyczne delegowanie; stworzenia jednej krajowej strony internetowej zawierającej informacje na temat stosowanych przez nie wymogów administracyjnych i środków kontrolnych dotyczących pracowników delegowanych; dostarczenia informacji dla innych państw członkowskich lub Komisji Europejskiej w określonych terminach; wprowadzenia wymogów administracyjnych i środków kontrolnych

w celu nadzoru nad zgodnością zatrudniania pracowników delegowanych w celu świadczenia usług z zobowiązaniami ustanowionymi w prawie unijnym (ramka 3).

Dalsze rozszerzenie zobowiązań państw członkowskich w tym zakresie na mocy dyrektywy UE/2018/957 polegało m.in. na wprowadzeniu obowiązku ustanowienia przepisów dotyczących sankcji, a także zawarcia przez państwa odniesień do dyrektywy w przepisach krajowych przy transpozycji tego aktu prawnego. Ponadto doszło do rozszerzenia zakresu branżowego stosowania unijnego prawa w zakresie pracowników delegowanych. O ile dyrektywa 96/71/WE przewidywała stosowanie warunków zatrudnienia określonych w umowach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych uznanych za powszechnie stosowane tylko w odniesieniu do prac związanych z budową, naprawą, utrzymaniem, przeróbką lub rozbiórką budowli, w dyrektywie zmieniającej z 2018 r. nie ma już tego ograniczenia. Dodatkowo o usługi w transporcie drogowym, poszerzona została w 2018 r. lista działalności wymagających szczególnego nadzoru pod kątem ewentualnego wprowadzenia środków mających „służyć zapewnieniu równych warunków działania i ochronie pracowników”, od 2014 r. obejmująca branże charakteryzujące się obecnością podwykonawców.

### Ramka 3. Główne zobowiązania państw członkowskich w zakresie pracowników delegowanych w Dyrektywie

- 1) **Ocena niezbędnych elementów faktycznych delegowania:**
  - » wyznaczenie właściwych organów,
  - » stwierdzenie rzeczywistego delegowania i zapobieganie nadużyciom oraz obchodzeniu przepisów.
- 2) **Dostęp do informacji:**
  - » udostępnienie informacji pracownikom i usługodawcom na jednej oficjalnej krajowej stronie internetowej.
- 3) **Współpraca administracyjna:**
  - » udzielanie pomocy bez zwłoki
- 4) **Monitorowanie i egzekwowanie zgodności z prawem unijnym:**
  - » wdrożenie wymogów administracyjnych i kontroli,
  - » zapewnienie mechanizmów składania skarg,
  - » wprowadzenie odpowiedzialności podwykonawców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 2014/67/UE.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz. Urz. UE L 159, 28.05.2014).

Zmiany w unijnych ramach prawnych dotyczące pracowników delegowanych oznaczają szersze uwzględnienie w oficjalnych dokumentach unijnych stanowiska wiążącego konkurencję cenową z dumpingiem społecznym. Takie podejście prezentuje m.in. 3F (Fagligt Fælles Forbund), będący największym związkiem zawodowym w Danii. Według 3F dumping społeczny ma miejsce, gdy „warunki płacy lub pracy są gorsze niż warunki obowiązujące normalnie w Danii”<sup>123</sup>. Z takim podejściem koresponduje zawarta w dyrektywie UE/2018/957 charakterystyka konkurencji właściwej dla „prawdziwie zintegrowanego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego”. Opis przedstawia „przedsiębiorstwa, [które – przyp. aut.] konkurują w oparciu o takie czynniki, jak wydajność, skuteczność oraz wykształcenie i kwalifikacje siły roboczej, a także jakość swoich towarów i usług oraz stopień ich innowacyjności”<sup>124</sup>.

Między państwami członkowskimi UE nie ma jednomyślności w sprawie stosowania warunków zatrudnienia państwa goszczącego dla świadczących usługi na rynku wewnętrznym tymczasowo. W czasie głosowania w Radzie Unii Europejskiej dyrektywy 96/71/WE przeciwne jej wprowadzeniu były Wielka Brytania i Portugalia, natomiast w przypadku dyrektywy UE/2018/95 – Węgry i Polska. Pomimo upływu lat główny argument państw sprzeciwiających się unijnej regulacji dotyczącej pracowników delegowanych pozostał ten sam, tj. negatywny wpływ regulacji na swobodę świadczenia usług (ramka 4). Skarżący zarzucili m.in., że wprowadzane dyrektywą zmiany z zakresu polityki społecznej powinny mieć inną podstawę prawną. Znaczenie tego argumentu

wiąże się z rodzajem zastosowanej procedury ustawodawczej. Obie dyrektywy przyjęto w oparciu o większość kwalifikowaną. Trybunał Sprawiedliwości UE skargi odrzucił, uzasadniając m.in., że dyrektywa rozwija swobodę świadczenia usług na uczciwych zasadach<sup>125</sup>.

Wzmacnia to interpretację dyrektyw dotyczących delegowania pracowników jako stanowiących wyczerpującą harmonizację krajowych środków ochrony pracowników w sytuacjach delegowania. Oznacza to, że pomimo rozszerzenia zakresu ochrony rynków pracy z udziałem pracowników delegowanych, jakie miało miejsce na mocy dyrektywy z 2018 r., w UE obowiązuje ciągle w tym zakresie raczej zasada minimalnej ochrony wspierającej swobodę przepływu usług na rynku wewnętrznym niż zasada równego traktowania. Na przesunięcie między alternatywnymi interpretacjami unijnych wymogów dla pracy delegowanej na rynku wewnętrznym od „podłogi” (floor) do „sufitu” (ceiling), czyli w stronę ograniczenia uprawnień regulacyjnych państwa przyjmującego w stosunku do pracowników delegowanych, wskazywać mają też orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE tworzące tzw. kwartet Laval<sup>126</sup>.

<sup>123</sup> Fagligt Fælles Forbund, *Czym jest dumping społeczny*, <https://tema.3f.dk/pl/3fsprog/wages-and-collective-agreements/social-dumping> [dostęp: 20 VI 2021].

<sup>124</sup> Dyrektywa 2018/957/UE.

<sup>125</sup> P. Melin, *Overview of recent cases before the Court of Justice of the European Union (September 2020- December 2020)*, „European Journal of Social Security” 2021, nr 23(I), s. 81–90.

<sup>126</sup> J. Malmberg, *The Impact of the ECJ Judgments on Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg on the Practice of Collective Bargaining and the Effectiveness of Social Action Study*, 2010, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> [dostęp: 20 VI 2021].

#### Ramka 4. Stanowiska państw i interesariuszy w procesie rewizji dyrektywy o delegowaniu pracowników

Z wnioskiem zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników Komisja Europejska wystąpiła w marcu 2016 r., zanim jeszcze upłynął termin wdrożenia dyrektywy mającej poprawić jej egzekwowanie przewidziany na czerwiec 2016 r. Na ówczesnym etapie pomysł wprowadzenia zasady „równej płacy za taką samą pracę w tym samym miejscu” oraz stosowania prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego w przypadku delegowania długoterminowego poparło siedem państw członkowskich: Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Luksemburg, Holandia, Szwecja. Wśród zwolenników rewizji przepisów znalazły się ponadto: Europejska Konfederacja Związków Zawodowych oraz Europejska Konfederacja Budowlana. Dziewięć państw członkowskich: Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja i Rumunia, a także Konfederacja Europejskiego Biznesu – BusinessEurope, Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw – UEAPME oraz reprezentujący interesy branży metalowej, inżynieryjnej i technologii – CEEMET opowiedziały się za powstrzymaniem się od działań do czasu zakończenia transpozycji dyrektywy o egzekwowaniu i oceny jej skutków.

Rewizja dyrektywy 96/71/WE oparta na wprowadzeniu ww. zasad miała służyć zniwelowaniu różnicy między wynagrodzeniami pracowników delegowanych a lokalnych w krajach przyjmujących szacowanej w przedziale od 10% (duńska branża usług budowlanych) do 50% (branża transportu drogowego w Belgii), a tym samym także przeciwdziałaniu tendencji przybierania przez świadczenie usług formy działalności „półstałej”, polegającej na trwałej obecności pracowników delegowanych. Zwolennicy nowelizacji dyrektywy źródłowej wskazywali w kontekście tego ostatniego zjawiska na nadużycia i oszustwa finansowe, w efekcie których pracownicy migrujący nie podlegali przepisom socjalnym kraju, w którym pracowali.

Wątek walki z nadużyciami istniejącego prawa pracy i prawa socjalnego otwierał także listę spraw, na których Parlament Europejski oparł swoje stanowisko w sprawie dumpingu socjalnego w Unii Europejskiej w przyjętej w 2016 r. rezolucji (za którą oddano 2/3 głosów). Ochrona pracowników przed dumpingiem socjalnym była już w 2007 r. przedmiotem rezolucji Parlamentu Europejskiego, w której ta instytucja unijna zwracała uwagę na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, w świetle którego „środki objęte dyrektywą o delegowaniu pracowników mogą być uzasadnione, jeśli są motywowane celami interesu publicznego, takimi jak ochrona pracowników”. Ze stanowisk przedstawionych przez państwa członkowskie w dniu zatwierdzenia dyrektywy UE/2018/957 w Radzie UE, wynika, że osiągnięty z nowymi państwami UE, które ostatecznie poparły dyrektywę, konsensus wykraczał poza samą dyrektywę i objął porozumienie w sprawie przyjęcia pakietu mobilności i uregulowania usług transportu drogowego w UE na mocy przepisów szczegółowych.

---

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Posted Workers Impact Assessment*, SWD(2016) 52 final; Conseil Economique Social et Environnemental, *Les travailleurs detaches*, „Journal Officiel de la Republique Francaise” 2015, Issue 381; Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie dumpingu socjalnego w Unii Europejskiej, 2015/2255(INI); European Parliament, Legislative Observatory, Procedure File: 2015/2255(INI), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2255\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2255(INI)) [dostęp: 14 VIII 2021]; Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie komunikatu Komisji „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług: maksymalizacja jego korzyści i potencjału przy zapewnieniu ochrony pracowników”, P6\_TA(2007)0340; Council of the European Union, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, Public session, A item – posting of workers, 21 June 2018, [https://video.consilium.europa.eu/event/en/23123?start\\_time=0](https://video.consilium.europa.eu/event/en/23123?start_time=0) [dostęp: 14 VIII 2021].



## 5.4. Przepływ pracowników delegowanych na rynku wewnętrznym UE

W warunkach istnienia barier trudno na podstawie struktury i dynamiki przepływów gospodarczych między państwami członkowskimi wnioskować o gospodarczym znaczeniu przepływu pracowników delegowanych dla świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE. Należałoby w takim kontekście mówić raczej o niewykorzystanym potencjale tego rynku. Większość usług, jak wynika z modelowania i prognozowania Eurostatu międzynarodowego handlu usługami, dostarczanych jest w oparciu o sposoby niezwiązane z przepływem pracowników. Jeżeli posłużymy się tą paralelą, jaką w odniesieniu do pracowników delegowanych stanowi sposób 4. świadczenia usług (obecność osób fizycznych), to w eksporcie UE do państw trzecich stanowi on zaledwie 4%. Na obecność handlową (sposób 3.) przypada 61%, dostawy transgraniczne (sposób 1.) – 28%, a konsumpcję za granicą (sposób 2.) – 7%<sup>127</sup>.

O znaczeniu przepływu pracowników dla świadczenia usług świadczy fakt włączania przez UE tego sposobu świadczenia do zawieranych z państwami trzecimi umów handlowych<sup>128</sup>. Wiązać się to może przede wszystkim ze znaczeniem przepływu pracowników dla innych sposobów dostawy usług, w szczególności w oparciu o obecność handlową. Przykładem są usługi budowlane. W przypadku unijnego eksportu tych usług sposób 4. stanowi dopełnienie 88% udziału sposobu 3. Ten 12-procentowy udział należy do najwyższych w unijnym eksporcie<sup>129</sup>. Na podobnym

poziomie kształtuje się analogiczny udział w eksporcie pozostałych usług biznesowych. Kategoria pozostałych usług biznesowych obejmująca m.in. usługi badawczo-rozwojowe, księgowo i prawne, zajmuje w unijnym eksporcie najwyższą pozycję z blisko 493 mld euro wyeksportowanymi do krajów spoza UE. Z analizy struktury unijnego eksportu usług według sposobów międzynarodowego świadczenia usług wynika, że rozwinięte gospodarki unijne specjalizują się w dostawach usług opartych o ich bezpośrednie inwestycje zagraniczne z udziałem tego sposobu przekraczającego 60% (Niemcy, Francja, Włochy, Szwecja, Holandia, Hiszpania). W przypadku eksportu usług opartego o przepływ osób fizycznych, największe jego udziały na poziomie od 10% do 13% charakteryzują gospodarki rozwijające się nowych państw członkowskich (Malta, Polska, Rumunia)<sup>130</sup>.

Przepływy pracowników delegowanych szacowane na podstawie formularzy PD A1 (Portable Document A1) wydawanych w celu koordynowania zabezpieczenia społecznego<sup>131</sup> potwierdzają częściowo obserwacje poczynione na podstawie struktury unijnego eksportu usług na rynki państw trzecich. Udział państw UE-13 w grupie państw unijnych pochodzenia pracowników delegowanych sięga 1/3 i jest ponad trzykrotnie wyższy niż ich udział w grupie państw goszczących (wykres 2). Jeżeli wziąć pod uwagę liczbę wszystkich dokumentów PD A1, to największe znaczenie dla rynków pracy pod względem udziału mają pracownicy wyjeżdżający z Luksemburga (18%), Słowenii (12%), Litwy (6%), Słowacji (6%) i Polski (4%) (tabela 3).

<sup>127</sup> Eurostat, *Services trade statistics by modes of supply – Statistics Explained*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Services\\_trade\\_statistics\\_by\\_modes\\_of\\_supply](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Services_trade_statistics_by_modes_of_supply) [dostęp: 20 VI 2021].

<sup>128</sup> L. Kaucher, *Mode 4 of Trade in Services, Trade Commission Civil Society Dialogue*, 14.01.2010, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145756.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145756.pdf) [dostęp: 20 VI 2021].

<sup>129</sup> Eurostat, *Services trade statistics*, op. cit.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

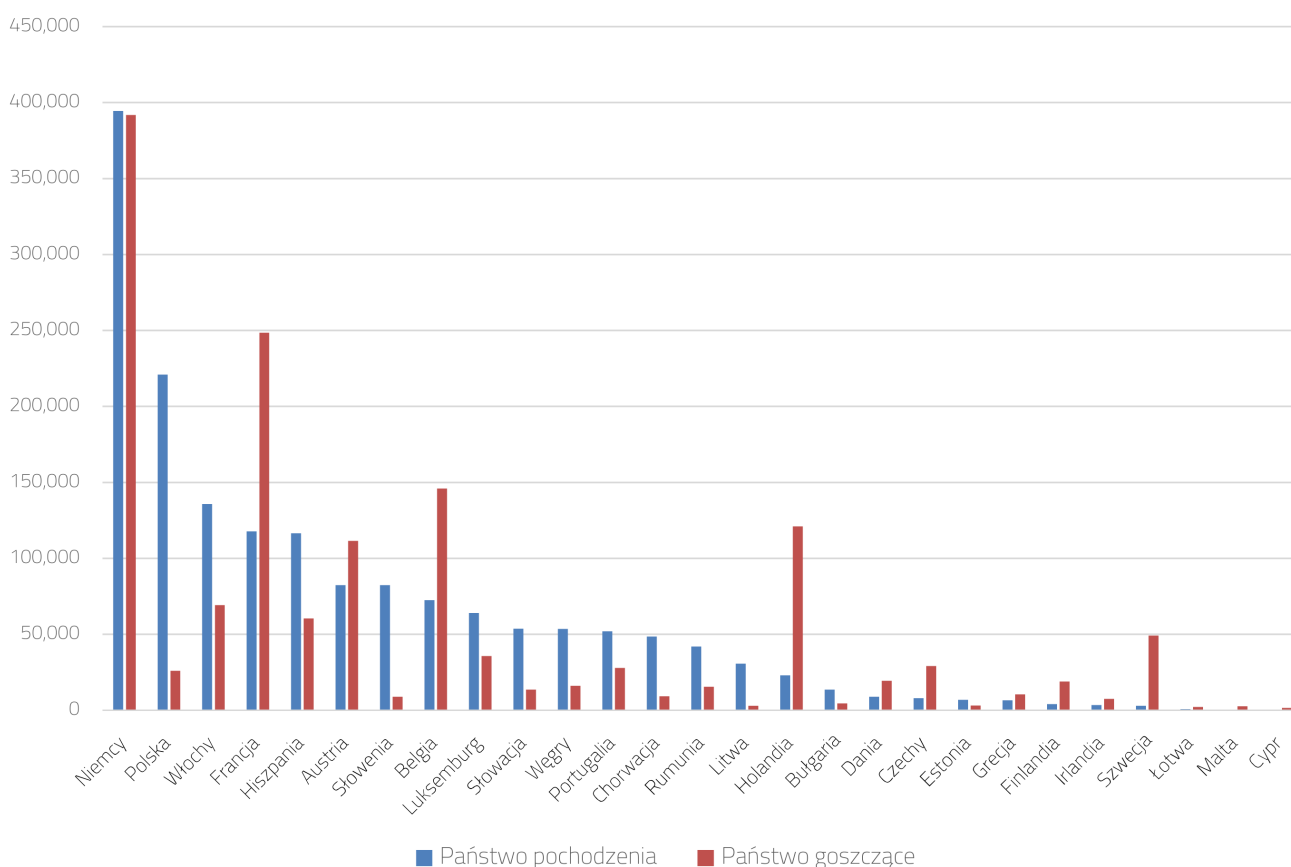
<sup>131</sup> Dokument PD A1 jest wydawany nie tylko pracownikom delegowanym, stąd dane mają charakter szacunkowy. Z jednej strony, wyjątek od zasady *Lex loci laboris*, a więc niepodleganie ubezpieczeniom kraju, w którym wykonywana jest praca, obejmuje m.in. osoby prowadzące działalność na własny rachunek, czy osoby pracujące w więcej niż jednym państwie członkowskim (nie tylko delegowane). Z drugiej strony, delegowanie może mieć miejsce bez informowania o tym instytucji.

Państwa UE-13 posiadają również najwyższy dodatni wskaźnik udziału salda w całości przepływów. Na pięciu pierwszych miejscach znajdują się: Litwa, Słowenia, Polska, Chorwacja i Słowacja. Poziom wskaźnika kształtuje się w tych państwach w zakresie od 82% do 60%. Grupa państw goszczących pracowników delegowanych jest bardziej zróżnicowana. Cypr, Szwecja, Malta, Holandia i Finlandia są 5 państwami z najwyższym ujemnym poziomem tego wskaźnika kształtującym się w ich przypadku w przedziale od 91% do 65%<sup>132</sup>.

Z porównania danych zawartych w wykresach 2 i 3 wynika, że odsetek pracowników delegowanych w grupie pracujących w ramach swobody przemieszczania się pracowników na rynku wewnętrznym UE jest zróżnicowany. Pracownicy delegowani stanowią w całości wydanych PD A1 44% w UE-13 i 68% w UE-15. W przypadku UE-13 również 44% przypada na zatrudnionych w dwóch lub więcej państwach

członkowskich, podczas gdy w UE-15 jest ich o 20 p.p. mniej. Udział wszystkich osób aktywnych w dwóch lub więcej państwach, włączając m.in. samozatrudnionych, wynosi odpowiednio 49% i 27%.

W pięciu państwach członkowskich o najwyższej liczbie wydanych pozwoleń dla pracowników delegowanych udział tego typu pozwoleń wynosi od 37% w Polsce, 47% w Hiszpanii, 80% we Włoszech, 83% w Niemczech, do 99% we Francji. Pod względem stopy wzrostu liczby wydanych PD A1 między rokiem 2012 a 2018 najwyższa dynamika w tej grupie najludniejszych państw członkowskich charakteryzowała gospodarki Włoch i Hiszpanii z poziomem ponad 220%. Dla porównania w Polsce było to 78%. Francja, obok Malty i Węgier, należała do nielicznych państw UE, w których omawiany poziom stóp był ujemny. Opisane tendencje zaobserwować można było również w odniesieniu do liczby wszystkich PD A1 (tabela 3).



**Wykres 2. Przepływ pracowników delegowanych na rynku wewnętrznym UE w 2018 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Publications Office of the European Union, 2020, s. 29.

<sup>132</sup> Obliczenia własne na podstawie: European Commission, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Publications Office of the European Union, 2020.

<sup>133</sup> *Ibidem*, s. 18.

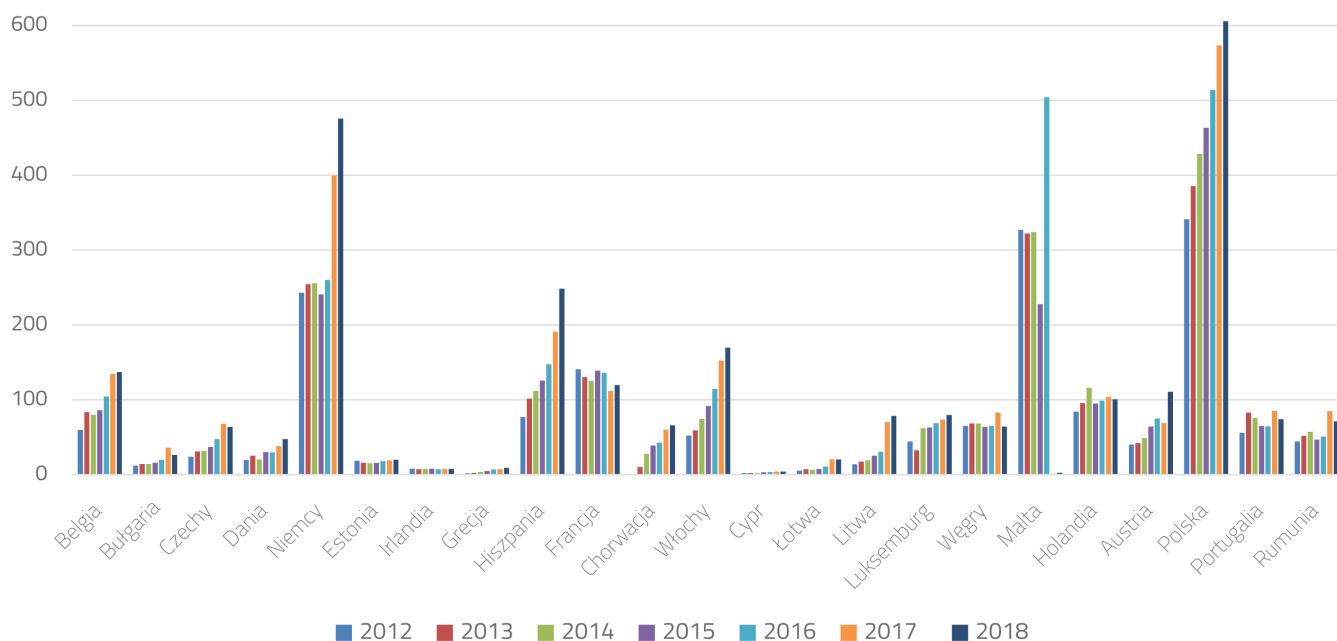
	LICZBA PRACOWNIKÓW DELEGOWANYCH / OGÓŁEM PD A1	UDZIAŁ W ZATRUDNIENIU KRAJOWYM PD A1 (%)	ŚREDNI ROCZNY WZROST LICZBY PD A1 WYDANYCH W OKRESIE 2012-2018 (%)
Belgia	72 495 / 137 022	2,9	14,8
Bułgaria	13 631 / 26 315	0,7	14,1
Czechy	7 853 / 63 693	1,2	17,5
Dania	8 878 / 47,453	1,6	15,9
Niemcy	394 408 / 475,704	1,1	11,8
Estonia	6 894 / 7,464	3,1	1,1
Irlandia	3 434 / 7,464	0,3	-0,7
Grecja	6 504 / 9,251	0,2	30,3
Hiszpania	116 440 / 248,532	1,2	21,6
Francja	117 732 / 119,516	0,4	-2,7
Chorwacja	48 475 / 65,949	4	45,2
Włochy	135 743 / 169,774	0,7	21,7
Cypr	75 / 4,040	1	
Łotwa	773 / 20,199	2,2	24,6
Litwa	30 629 / 78,384	5,7	33,2
Luksemburg	63 963 / 79,831	17,8	10,3
Węgry	53 500 / 64,217	1,4	-0,2
Malta	242 / 2,655	1,1	41,8
Holandia	23 007 / 100,660	1,1	3
Austria	82 372 / 110,687	2,5	18,3
Polska	220 906 / 605,785	3,7	10
Portugalia	51 972 / 74,109	1,5	4,8
Rumunia	41 947 / 71,207	0,8	8,2
Słowenia	82 261 / 127,059	12,4	11,6
Słowacja	53 701 / 135,151	5,6	18,5
Finlandia	4 066 / 9,882	0,4	8
Szwecja	2 857 / 10,593	0,2	9,5

Tabela 3. Przepływ pracowników delegowanych na rynku wewnętrznym UE według państwa pochodzenia w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Publications Office of the European Union, 2020.

	Zatrudniony, aktywny na mocy art. 12 (w %)	Samozatrudniony, aktywny na mocy art. 12 (w %)	Aktywny w dwóch lub więcej państwach na mocy art. 13 (w %)	Pozostałe (w %)	Ogółem (w %)
Belgia	4,3%	3,3	5,4	1,8	4,6
Bułgaria	0,8	0,1	1,1	0,5	0,9
Czechy	0,5	1,9	4,8	1,3	2,1
Dania	0,5	0,2	3,1	6,8	1,6
Niemcy	23,3	12,1	5,5	10,1	16,0
Estonia	0,4	0,0	1,2	0,4	0,7
Irlandia	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3
Grecja	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3
Hiszpania	6,9	5,8	11,1	5,7	8,4
Francja	7,0	0,0	0,0	2,6	4,0
Chorwacja	2,9	0,1	1,2	7,0	2,2
Włochy	8,0	10,6	1,7	4,5	5,7
Cypr	0,0	0,0	0,4	0,2	0,1
Łotwa	0,0	0,0	1,6	3,1	0,7
Litwa	1,8	0,1	4,3	1,4	2,6
Luksemburg	3,8	0,3	1,3	2,1	2,7
Węgry	3,2	0,7	0,9	0,3	2,2
Malta	0,0	0,0	0,1	2,2	0,1
Holandia	1,4	2,9	6,7	1,7	3,4
Austria	4,9	4,6	1,9	2,9	3,7
Polska	13,1	14,2	32,0	28,6	20,4
Portugalia	3,1	0,1	2,0	1,4	2,5
Rumunia	2,5	0,0	2,7	0,2	2,4
Słowenia	4,9	3,0	3,6	2,3	4,3
Słowacja	3,2	32,0	3,8	0,7	4,6
Finlandia	0,2	0,2	0,4	2,7	0,3
Szwecja	0,2	0,1	0,6	1,9	0,4

Tabela 4. Struktura rodzajowa PD A1 według państw pochodzenia na rynku wewnętrznym w 2018 r.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Publications Office of the European Union, 2020, tab. 3, s. 19.



Wykres 3. Liczba PD A1 wydanych przez właściwe państwa członkowskie UE w latach 2012–2018 [w tys.]  
Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Publications Office of the European Union, 2020, s. 21.



W Polsce najwięcej (połowę) wydanych PD A1 przypada na osoby zatrudnione w dwóch lub więcej państwach<sup>134</sup>. Udział Polski jest w tej kategorii najwyższy na rynku wewnętrznym i wynosi 32%, 21 p.p. więcej od kolejnej na liście Hiszpanii (tabela 2). Polska zajmuje pierwsze miejsce również w kategorii „Pozostałe”. W przypadku dwóch innych kategorii Polska jest na miejscu drugim.

## 5.5. Wnioski

Reforma unijnych ram prawnych dla przepływu pracowników delegowanych odzwierciedla mający miejsce w Unii Europejskiej proces przechodzenia od większej elastyczności rynków pracy w kierunku poprawy zabezpieczenia społecznego. Podstawą europejskiego filaru są krajowe systemy, a zmiana utrwała istniejące między modelami społecznymi państw członkowskich Unii Europejskiej różnice. Brak stosowania zasady państwa pochodzenia sprawia, że krajowe przepisy są głównymi barierami dla przepływu pracowników delegowanych w ramach unijnego rynku wewnętrznego. Podstawą prawną dla pracy świadczonej przez

pracowników delegowanych na unijnym rynku wewnętrznym jest traktatowa swoboda świadczenia usług. Z prawa wtórne wynikają natomiast wymogi związane z delegowaniem. Z jednej strony, stanowią one zabezpieczenie interesów państw goszczących przed „dumpingiem społecznym”. Z drugiej strony, chronią interesy państw pochodzenia pracowników delegowanych, wyznaczając granicę dla „polityki protekcyjnej” w tej dziedzinie.

Można się spodziewać, że charakter współczesnych zjawisk kryzysowych dodatkowo umocni społeczny filar integracji europejskiej. Dopóki dominować będą w tym modelu zróżnicowane rozwiązania krajowe, w relatywnie niekorzystnej pozycji pozostawać będą państwa członkowskie silniej zintegrowane w ramach rynku wewnętrznego usług i mające przewagi komparatywne oparte na niższych wynagrodzeniach, do których należy Polska. W warunkach zmiany proporcji w dochodach między kapitałem a pracą na niekorzyść tej ostatniej wzrasta znaczenie narzędzi społecznych nieopartych na rynku pracy. W ramach rynku wewnętrznego UE rozwiązania społeczne powinny mieć charakter jednolity.

<sup>134</sup> European Commission, *Posting*, *op. cit.*, s. 18.

## Podsumowanie

1. W obliczu globalizacji i wciąż rosnącego znaczenia tzw. problemów globalnych coraz więcej zagadnień regulowanych jest poprzez współpracę międzynarodową i na forach organizacji międzynarodowych. Przejawem tego zjawiska są regulacje międzynarodowe będące jednym z głównych źródeł prawa międzynarodowego i stanowiące wyraźny przejaw woli państw.

2. Państwa mogą udzielić organizacji międzynarodowej kompetencji do zawierania umów międzynarodowych, a także do tworzenia prawa (należy przy tym pamiętać, że zakres kompetencji do zawierania umów międzynarodowych przez organizacje międzynarodowe jest wyraźnie określony zarówno we właściwych traktatach powołujących je do życia, jak i wynika z ustabilizowanych reguł prawa międzynarodowego).

3. Największy wpływ na prawo obowiązujące w Polsce mają akty prawne przyjmowane w ramach Unii Europejskiej. Nie należy jednak zapominać o innych regulacjach międzynarodowych, które choć nie zawsze obowiązują wprost (często mają formę rekomendacji, bądź zaleceń), mają wpływ na krajowe regulacje prawne. Istotne znaczenie ma tu działalność trzech agend ONZ: Światowej Organizacji Handlu (WTO), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i Światowej Organizacji Pracy (ILO).

4. Regulacje prawnomiędzynarodowe muszą uwzględniać wizje i cele wielu różnych podmiotów i z zasady mają charakter kompromisowy. Zapewnienie w tak skomplikowanych warunkach tego, aby osiągnięte porozumienie było możliwie najbliższe własnym założeniom wyjściowym, nie jest zadaniem łatwym i wymaga działań na wielu poziomach (bilateralnym – w negocjacjach z innymi państwami, wielostronnym – np. na forum danej organizacji pracującej nad danym rozwiązaniem, społecznym – poprzez budowanie korzystnej dla siebie narracji wokół negocjacji itd.).

5. Państwo ma jednak stosunkowo wiele narzędzi, aby zapewnić, że dana norma międzynarodowa –

wpracowywana w toku negocjacji – osiągnie co najmniej akceptowalny dla niego kształt. Kluczowa jest tu przede wszystkim jakość własnej służby dyplomatycznej, ale też umiejętność współpracy ze społeczeństwem obywatelskim (organizacjami pozarządowymi, think tankami, mediami itp.) czy własnymi grupami interesów oraz organizacjami i grupami lobbingsowymi.

6. Tymczasem wydaje się, że Polska – mimo już ponad trzydziestu lat suwerenności swojej polityki zagranicznej – wciąż jeszcze uczy się skutecznego operowania w środowisku międzynarodowym. Polacy stosunkowo rzadko obejmują wysokie stanowiska w instytucjach międzynarodowych wymagających poparcia innych państw, a polscy eksperci kandydujący w otwartych konkursach narzekają na brak wsparcia ze strony rodzimych władz. Z kolei ci, którym udało się znaleźć już zatrudnienie w organizacjach międzynarodowych czy instytucjach unijnych wskazują, że polskie władze nie utrzymują z nimi kontaktu i nie istnieją żadne fora i mechanizmy ułatwiające ich kontakt z pracownikami z polskich ministerstw i urzędów oraz pomiędzy nimi samymi.

7. To jak ważnym zagadnieniem z perspektywy interesów państwa mogą być regulacje międzynarodowe w przypadku Polski widać było na przykładzie kwestii energetyczno-klimatycznych (np. wydobycie gazu łupkowego) czy pracowników delegowanych. Prace na forum międzynarodowym w tych wymiarach wymusiły na władzach polskich bardzo konkretne działania, a w drugim z ww. przypadków ostateczny kształt uregulowań został przyjęty mimo sprzeciwu RP.

8. Systemy koordynacji związane z członkostwem Polski w organizacjach międzynarodowych są zróżnicowane i formalne ramy przybierają jedynie w odniesieniu do Unii Europejskiej. Tworzenie i wykonywanie prawa międzynarodowego, wynikającego z członkostwa w innych organizacjach, oraz zapewnienie właściwej koordynacji, są określone w ustawie o umowach międzynarodowych, i leżą w gestii właściwych ministrów, którzy współdziałają z ministrem spraw zagranicznych, i Rady Ministrów.

9. Jednym z najważniejszych zadań całego systemu koordynacji polityki europejskiej, z Komitetem do Spraw Europejskich na czele, jest, aby każdy przedstawiciel reprezentujący stanowisko Polski wobec instytucji unijnych i pozostałych państw członkowskich, był wyposażony na czas w instrukcję, która będzie spójna z innymi stanowiskami i dokumentami (przede wszystkim: instrukcjami na posiedzenia Komitetów Stałych Przedstawicieli I i II, Rady UE, stanowiskami prezentowanymi na posiedzeniach Rady Europejskiej i sprawozdaniami z tych posiedzeń).

10. Zadaniem systemu koordynacji polityki europejskiej jest też zapewnienie wszystkim uczestnikom szybkiego dostępu do informacji i ich sprawnego obiegu. Choć obecnie funkcjonujący system to zadanie spełnia, problemem pozostaje to, jak urzędnicy z tego dostępu i z tych dokumentów korzystają. Niestety są oni z reguły skoncentrowani prawie wyłącznie na sprawach związanych bezpośrednio z zakresem kompetencji własnego ministerstwa i ich aktywność w tematach o charakterze horyzontalnym jest niewielka. Często też urzędnicy nie widzą potrzeby dzielenia się informacjami nt. swoich obszarów. Problemem jest też brak właściwego rozpoznania konsekwencji danego aktu prawnego dla obszarów innych, niż wynikałoby to z przypisania wiodącej roli konkretnemu ministerstwu.

11. Wydaje się też, że podejście do pracy nad regulacjami międzynarodowymi powinno ulec zmianie i opierać się na całościowym podejściu, uwzględniającym opinie różnych resortów, instytucji, przedsiębiorców i instytucji pozarządowych.

12. Można zaryzykować stwierdzenie, że Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE jest jednym z organów państwowych o szczególnej roli w kształtowaniu polityki europejskiej. Biorąc to pod uwagę, wydaje

się, że niekonsekwencją jest pozostawianie Stałego Przedstawicielstwa w strukturach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wraz z przeniesieniem pionu europejskiego do Kancelarii Premiera, Stałe Przedstawicielstwo, co najmniej merytorycznie, powinno podlegać Ministrowi ds. Unii Europejskiej.

13. Udział przedstawicieli biznesu w pracach nad regulacjami międzynarodowymi jest dużo mniej sformalizowany niż w przypadku administracji. Na poziomie krajowym konsultacje te są zapewniane na forum Rady Dialogu Społecznego i w ramach konsultacji organizowanych przez poszczególne ministerstwa. Niestety, należy stwierdzić, że konsultacje te mają bardzo często charakter formalny i to przedsiębiorcy muszą zabiegać o to, by ich głos był nie tylko słyszalny, ale przede wszystkim brany pod uwagę.

14. Państwa będące europejskimi liderami na scenie międzynarodowej, jak Francja i Niemcy, zbudowały ogromne maszyny wsparcia własnych interesów składające się z sieci ambasad, agencji rządowych czy ośrodków kultury i instytucji pozarządowych. Bardzo intensywnie promują również swoich kandydatów do organizacji międzynarodowych i instytucji unijnych, zdając sobie sprawę, że największy wpływ na daną, wypracowywaną na forum, międzynarodową normę można uzyskać, gdy jest ona dyskutowana na poziomie technicznym, np. wewnątrz organizacji międzynarodowej zajmującej się danym problemem. Wreszcie, co najważniejsze, oba państwa mają jasno określone i stałe interesy na forum międzynarodowym i potrafią je przedstawiać jako korzystne dla całej społeczności międzynarodowej, zapewniając sobie niezbędne poparcie. Polska, biorąc pod uwagę swój potencjał i ambicje, powinna chociażby przeanalizować doświadczenia tych państw.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego  
posiada status partnerski przy Radzie Europy

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego  
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa  
tel.: 022 658 04 01  
faks: 022 205 06 35  
e-mail: [office@pulaski.pl](mailto:office@pulaski.pl)  
[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)  
ISBN 978-83-61663-18-8