

Józef M. Fiszer

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ (SUKCESY I PORAŻKI)

WSTĘP

Nie ulega wątpliwości, że pierwsza prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej była wydarzeniem doniosłym, dzięki któremu Polska ostatecznie potwierdziła swój powrót do Europy. Wydarzenie to było zarazem sprawdzianem dla Polski w jednoczącej się Europie i potwierdzeniem naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Polska, sprawując prezydencję przez pół roku, była w ścisłym centrum decyzyjnym Unii Europejskiej, *de facto* jej gospodarzem.

W opinii badaczy, polityków, ekspertów i publicystów panuje przekonanie, że każde państwo członkowskie po odbyciu swej pierwszej prezydencji w Unii Europejskiej staje się jej pełnoprawnym i „dojrzałym” członkiem–państwem, które w pełni poznało traktatowe i pozatraktatowe mechanizmy zarządzania procesami integracji europejskiej¹.

Sprawowanie prezydencji w Radzie UE jest dla każdego kraju dużym, wymagającym i odpowiedzialnym zadaniem. Jeszcze większym stało się ono po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku traktatu z Lizbony, gdyż wiele kwestii z nim i z prezydencją związanych wciąż jest otwartych i wymaga doprecyzowania². Dla Polski – dużego i ambitnego kraju, który pełnił prezydencję po raz pierwszy – było to tym większe wyzwanie.

¹ M. Kałużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej”, nr 22, Warszawa 2009, s. 5.

² J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011; A. Łada, *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2011, s. 15.

Przewodniczenie Radzie UE daje też możliwość politycznego wpływu, tworzenia pozytywnego obrazu kraju w świecie zewnętrznym, a także daje mu poczucie współodpowiedzialności za Unię Europejską. Inaczej mówiąc, dobrze przygotowana i skutecznie przeprowadzona prezydencja stanowić może dla kraju ją sprawującego szansę na umocnienie jego pozycji w Unii Europejskiej i w ogóle w świecie. W przypadku Polski była też okazją, aby ostatecznie zerwać z etykietką „nowego państwa członkowskiego”, które wciąż uczy się unijnych reguł gry i przez „starych członków” traktowane jest *de facto* trochę po macoszemu. Przewodnictwo – jak pokazują to liczne przykłady – umożliwia wypracowanie sobie opinii merytorycznego i koncyliacyjnego partnera, nastawionego na konstruktywne rozwiązywanie wspólnych problemów. Stwarza również szanse na podniesienie kompetencji instytucji państwowych w zakresie skuteczności w promowaniu swych interesów w przyszłości, czy to poprzez umiejętność budowania sojuszy, tak strategicznych, jak i taktycznych, czy to dzięki poprawie zdolności o charakterze administracyjnym, dyplomatycznym i perswazyjnym³.

Prezydencja zwiększa otwartość i receptywność partnerów względem inicjatyw przedstawianych przez państwo członkowskie sprawujące ją w sposób wiarygodny, pragnące realizować wspólne cele europejskie. Daje też szansę na wypracowanie efektywnych mechanizmów koordynacyjnych na poziomie krajowym oraz szerszy i głębszy niż dotychczas zakres europeizacji i modernizacji administracji publicznej, dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu w sprawy europejskie znacznie większej liczby urzędników jak ma to zazwyczaj miejsce. W realizację przewodnictwa są bowiem zaangażowane wszystkie ministerstwa, wiele urzędów, placówki dyplomatyczne, parlament i samorządy lokalne, ale także organizacje biznesu i organizacje pozarządowe. O licznych zadaniach i oczekiwaniach związanych z polską prezydencją w Radzie UE świadczy m.in. jej budżet w wysokości 429,5 mln złotych⁴.

Przewodnictwo w Radzie UE rodzi zatem przesłanki do poprawy jakości funkcjonowania i wzrostu profesjonalizmu krajowej administracji publicznej. Ze sprawowaniem prezydencji wiąże się też ilościowo i jakościowo szersze wyeksponowanie aparatu administracji publicznej w kontaktach z instytucjami unijnymi oraz administracjami innych państw członkowskich. Niezbędne

³ Por. N. Copey, K. Pomorska, *Polands Power and influence in the EU*, „Comparative European Politics”, 2010, nr 8(3), s. 302–316; A. Szczerbiak, *Poland within the European Union: new awkward partner or now heart of Europe?*, Routledge, London & New York 2012, s. 194–206.

⁴ J. Pawlicki, T. Bielecki, *Od dziś Europa to my. Polska przejmuje prezydencję Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011, s. 1.

jest w tym kontekście wypracowanie zdolności do administrowania prezydencją (organizacja około 1500 spotkań eksperckich różnego szczebla, 50 spotkań ministerialnych, przeszkolenie ponad 1200 członków tzw. korpusu prezydencji), zdolności współpracy z różnymi partnerami (z instytucjami UE, partnerami w ramach *trio*, pozostałymi państwami członkowskimi), zdolności do planowania i priorytetyzacji celów prezydencji⁵.

Prezydencja wymaga również od administracji rządowej znaczących zdolności koordynacyjnych: w zakresie standaryzacji, planowania i wymiany informacji. Krajowy system koordynacji polityki europejskiej na czas prezydencji winien charakteryzować się ponadto praktycznością w miejsce reaktywności, zdolnością realizacji zadań w układzie międzyresortowym oraz otwartością komunikacyjną⁶.

Prezydencja stwarza również szansę na wypracowanie własnej wizji integracji europejskiej oraz nakreślenie ram współpracy ze wszystkimi środowiskami, także naukowymi i gospodarczymi w celu jej realizacji. Jednocześnie jednak wybór priorytetów wskazuje na tradycyjną dla Polski orientację na politykę zagraniczną i *high politics*. Przyjęte bowiem przez rząd w dniu 21 lipca 2010 roku priorytety polskiego przewodnictwa dotyczyły: 1. Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020; 2. stosunków ze Wschodem (tworzenie strefy wolnego handlu i liberalizacja unijnej polityki wizowej w relacjach z krajami objętymi Partnerstwem Wschodnim); 3. rozwój rynku wewnętrznego; 4. wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej UE; 5. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; 6. pełnego wykorzystania kapitału intelektualnego Europy⁷.

Po siedmiu pracowitych latach od akcesji do Unii Europejskiej, Polska stanęła więc przed wielkim wyzwaniem przewodniczenia bieżącym pracom Unii oraz wytyczenia kierunków jej dalszego rozwoju. Trzeba też podkreślić, że polska prezydencja przypadła na okres w historii integracji europejskiej wyjątkowo trudny. Dał temu wyraz m.in. przewodniczący frakcji SPD w niemieckim Bundestagu Frank-Walter Steinmeier, który 14 czerwca 2011 roku w Warszawie na konferencji naukowej nt. „Europa w działaniu – na drodze

⁵ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako bodziec sprawności aparatu państwowego*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: praktyka i teoria*, SGH, Warszawa 2011, s. 296–297; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura politycznego przywództwa*, PISM, Warszawa 2011, s. 56–57.

⁶ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 306.

⁷ <http://prezydencjaue.gov.pl/archiwum/352-wstepne-priorytety-polskiej-prezydencji-zaakceptowane>.

do nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa?”, powiedział: „Nie ukrywam, że stan Unii Europejskiej budzi moją głęboką troskę. Mamy bowiem do czynienia z najcięższą próbą wytrzymałości od chwili powstania Wspólnoty. Kryzys finansowy i gospodarczy stawiają nas u kresu zdolności do działania. Rozniecają także niebezpieczne tendencje renacjonalizacyjne. Wszędzie w Europie popularność zdobywają antyeuropejskie siły populistyczne, które w sposób bezwzględny ciągną polityczne korzyści z niepokoju i obaw ludzi przed pogorszeniem sytuacji i zagrażają historycznemu europejskiemu dziełu zjednoczenia”⁸.

Europa po trwającym od 2008 roku kryzysie finansowo-gospodarczym jest obolała, *de facto* pęknięta i zapewne jeszcze długo będzie leczyła swoje rany. Przyszłość strefy euro i jej poszczególnych państw jest dziś nie do przewidzenia, a politycy europejscy nie dość skutecznie radzą sobie z piętrzącymi się trudnościami; zdają się stać przed wyborem jedynie dwóch możliwych rozwiązań: pogłębienia lub cofnięcia się integracji. Unia Europejska nie wszystkie problemy dostrzega, ale też Europa nie ma pełnych informacji bieżących z UE, co robią jej przywódcy, nad czym pracują jej poszczególne instytucje. W takiej więc złożonej, trudnej sytuacji międzynarodowej przyszło sprawować Polsce swoją pierwszą prezydencję w Radzie UE.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że ta pierwsza polska prezydencja w UE była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać. Podkreślił to wyraźnie premier Donald Tusk stwierdzając, że: „Po raz pierwszy rozpoczynamy dziś prezydencję w Unii Europejskiej. Przez pół roku będziemy kierować pracami Rady Unii. To wyzwanie, ale też chwila, która uświadamia, jaką drogę przebyliśmy w ostatnich dziesięcioleciach. Wypadło nam sprawować prezydencję w trudnym czasie. [...] Pierwszym przesłaniem naszej prezydencji będzie więc odbudowa wspólnego języka i wiary w europejską politykę. Nie ulega dla mnie żadnej wątpliwości, że w tych poczynaniach trzeba się oprzeć na zasadzie solidarności, która już tyle razy tworzyła przestrzeń porozumienia. Jestem pewien, że podążamy drogą kompromisu, który nikogo nie wyklucza i nie skazuje na przegraną. [...] Mamy program ambitny. Będziemy dążyć do pogłębienia integracji unijnego rynku, bo to przyspieszy wzrost gospodarczy. Będziemy wspierać dalsze rozszerzenie Unii i współpracę z sąsiadami, bo to zagwarantuje stabilność u bram Europy – tak na południu,

⁸ Niepublikowany tekst referatu dr Franka-Waltera Steinmeiera, który znajduje się w prywatnym archiwum autora.

jak i na wschodzie. Będziemy wzmocniać energetyczną żywotność i militarne bezpieczeństwo Europy. I wreszcie rozpoczniemy dyskusję o nowym budżecie dla Unii Europejskiej. 1 lipca 2011 roku Warszawa staje się na kilka miesięcy centrum wydarzeń politycznych kontynentu. Zawdzięczamy to milionom Polaków, którzy uwierzyli, że dzięki pracy, trudom i wyrzeczeniom zagościmy na dobre w Europie”⁹.

Wybitny polski historyk, znakomity mediewista, profesor Henryk Samsonowicz uznał polską prezydencję w Radzie UE za wydarzenie tej rangi co zjazd w 1000 roku w Gnieźnie, czyli za mające przełomowe znaczenie dla Polski i jej miejsca na arenie międzynarodowej. Mam nadzieję, że w przyszłości badaczom uda się zweryfikować tę hipotezę i odpowiedzieć na wiele pytań związanych z polską prezydencją w Unii Europejskiej oraz dokonać jej pełnego bilansu, bo dziś na pełną, obiektywną ocenę jest jeszcze – w moim przekonaniu – za wcześnie. Sformułowanie obiektywnych ocen i wniosków wymaga bowiem perspektywy długoterminowej.

Natomiast niniejsze opracowanie jest próbą pokazania sukcesów i porażek oraz przesłanek polskiej prezydencji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, czyli sprzyjających i nie sprzyjających oraz dokonania jej wstępnego bilansu. Jest to zadanie trudne, zważywszy na rangę tego wydarzenia, jego charakter i konsekwencje oraz na ograniczone ramy objętościowe niniejszego tekstu¹⁰.

Aby mój bilans polskiej prezydencji był pełny, a jej ocena sprawiedliwa, czyli obiektywna, chciałbym najpierw ukazać i przeanalizować wszystkie jej przesłanki zarówno pozytywne, jak i negatywne oraz dokładnie przedstawić istotę i zadania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Należy też odpowiedzieć na pytanie, czym właściwie jest ta prezydencja, jaki ma zakres władzy i kompetencje w Unii Europejskiej; czy jest to władza *sensu largo*, czy *sensu stricto*, czy jest to rzeczywiście władza najwyższa UE i jakie ma ona znaczenie dla jej procesów decyzyjnych? Tezą główną niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że mimo przewagi przesłanek negatywnych, nie sprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny, a Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdała ten trudny egza-

⁹ Premier Donald Tusk pisze dla „Gazety”, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011, s. 1.

¹⁰ Tymczasem, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 roku i niedawno ogłoszony na stronach internetowych MSZ RP „Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”, zatytułowany „Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej” liczy aż 279 stron.

min, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym wyjątkowym dla nas półroczu, tj. od 1 lipca do 31 grudnia 2011 roku w Unii Europejskiej i na świecie.

I. ISTOTA, CELE I ZADANIA PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Nie ulega wątpliwości, że prezydencja to odpowiedzialna i prestiżowa funkcja, bo *de facto* oznacza przewodnictwo w Unii Europejskiej dla państwa ją sprawującego. Spoczywa na nim odpowiedzialność polityczna i koordynacyjna w wyznaczaniu i realizacji priorytetów, podejmowaniu działań w sytuacjach kryzysowych, czy planowaniu dalszego kierunku rozwoju UE. Jest to też, jak już wspominałem, swoisty „egzamin dojrzałości”, po zdaniu którego państwa stają się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej.

Na przestrzeni ponad pół wieku prezydencja ugruntowała swoją pozycję w UE przez stopniowe kształtowanie własnych kompetencji oraz wypracowanie charakterystycznych dla siebie modeli funkcjonowania. Często też ewoluowanie to przyjmowało formę nieformalną (poza traktatową) i uzależnione było w głównej mierze od „osobowości” państwa ją sprawującego. Wielki wpływ miały również kolejne rozszerzenia UE i pojawiające się kryzysy polityczne, gospodarcze, militarne czy finansowe w Europie i świecie.

Odgrywając początkowo rolę administratora i biernego wykonawcy podjętych w ramach Wspólnoty decyzji, z czasem prezydencja urosła do rangi trwałego i aktywnego elementu decyzyjnego UE. Nikt już dzisiaj nie potrafi wyobrazić sobie Unii bez prezydencji. Państwa członkowskie – choćby dlatego, że jest to dla nich doskonała i jedyna okazja „autopromocji” na obszarze dziś 27 krajów pod każdym względem: jako zarządca, inicjator, mediator, kreator itd., UE z kolei – z potrzeby posiadania „dobrego gospodarza”, który ze szczybla narodowego, poprzez włączenie płaszczyzn supra- i subnarodowych, będzie potrafił aktywnie współtworzyć system polityczny UE. Stąd też zasadne wydaje się stwierdzenie, że prezydencja to żywy, dynamiczny „organizm”, elastycznie dopasowujący się do potrzeb UE i zmieniających się okoliczności.

Dokonując analizy prawa pierwotnego i wtórnego UE zauważymy, że nie ma tam prawnej definicji prezydencji¹¹. Nie ma też jej w Regulaminie Rady. Prezydencja nie jest też, w rozumieniu prawa europejskiego, instytucją Unii, gdyż nie wymienia jej chociażby art. 9 (nowy 13) TUE. W literaturze przed-

¹¹ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 13.

miotu funkcjonuje wiele definicji i określeń prezydencji, ale żadne z nich nie oddaje istoty prezydencji i tego, co się za tą funkcją kryje w unijnej praktyce. Co więcej, do terminologii europejskiej wkradło się wiele ogólnikowych pojęć, nazywających prezydencję „instytucją”¹², ewentualnie „swego rodzaju instytucją”¹³.

Zbigniew Czachór, poznański politolog, od lat zajmujący się problematyką integracji europejskiej, wymienia aż osiemnaście różnych określeń prezydencji, definiując ją, w zależności od badanego aspektu, jako: „podsystem”, „mechanizm”, „proces”, „projekt”, „transfer”, „formułę”, a nawet jako „sztukę”¹⁴. Wszystko to dowodzi, że prezydencja jest czymś wyjątkowym, bliżej nie sprecyzowanym bytem, wymykającym się spod kontroli tak prawników, jak i politologów¹⁵.

Od wielu już lat prezydencja, jak większość życia społecznego, jest interesującym, wręcz ekscytującym przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych, ale wciąż inaczej patrzą na nią politolodzy, a jeszcze inaczej prawnicy czy ekonomiści. Różne jej aspekty leżą w obszarze zainteresowań nauk o polityce, nauk prawnych, nauk o zarządzaniu, ekonomii, ale także socjologii czy psychologii. Dopiero więc połączenie tych różnych dyscyplin, ich paradygmatów teoretycznych, metod i technik badawczych stworzyłoby perspektywę naukową dla rozpoznania zjawiska (bytu) prezydencji w Radzie Unii Europejskiej¹⁶.

Ogólnie rzecz biorąc, mimo wielu kontrowersji, w świetle rozwiązań wprowadzonych przez traktat lizboński można powiedzieć, że prezydencja to grupa trzech państw kierujących kolejno, przez okres sześciu miesięcy pracami Rady

¹² K. Damek, *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Centrum Informacji Europejskiej”, nr 4, Kraków (b.r.w.), s. 20.

¹³ A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, prognozy dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009, s. 48.

¹⁴ Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 214–219.

¹⁵ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2010, s. 12.

¹⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski”, 2011, nr 1, s. 7.

(za wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, na czele której teraz stoi Wysocki Przedstawiciel)¹⁷. Tak rozumiana prezydencja jest więc raczej „funkcją i urzędem”, które służyć mają celom funkcjonalnym UE. To one ewoluując na mocy poszczególnych traktatów, ale i również poza nimi, kształtowały ją i przesądzały o jej skuteczności¹⁸.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza prawniczej i politologicznej, można też spotkać określenia *sensu largo*, tj. „prezydencja w Unii Europejskiej” i *sensu stricto*, tj. „prezydencja w Radzie”. Nie wszyscy badacze zgadzają się z taką semantyką, uznając ją za nieprecyzyjną i błędną. Na przykład wybitny prawnik, profesor Jan Barcz podkreśla, iż prezydencja dotyczy wyłącznie Rady, a nie całej Unii Europejskiej. Inaczej definiują ją politolodzy. Powołują się oni na szerokie pojęcie prezydencji, aby w ten sposób podkreślić jej rolę i siłę oddziaływania w całym wymiarze horyzontalnym i wertykalnym europejskiego systemu politycznego. Znany politolog, profesor Konstanty A. Wojtaszczyk pisze, że: „Prezydencja jest sprawowana w Radzie Unii Europejskiej, specyficznej instytucji, w której ścierają się interesy państw członkowskich, a kraj sprawujący prezydencję stara się prowadzić konsensualną politykę służącą całej Unii Europejskiej. Idea rotacyjnej prezydencji umożliwia każdemu państwu członkowskiemu oddziaływanie na sprawy integracji europejskiej. Prezydencja jest w wymiarze przedmiotowym pomostem proceduralnym między różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jej funkcjonowanie łączy narodowe interesy z ponadnarodową proceduralnością. Stanowi ona płaszczyznę uzyskiwania kompromisu, zapewniając w ten sposób zdolność decyzyjną Unii Europejskiej i jej sterowalność obejmującą wielopoziomowy system zarządzania”¹⁹.

Warto też zaznaczyć, że również media częściej posługują się formułą *prezydencja w UE*, choćby dlatego, iż wydaje się ona bardziej zrozumiała dla przeciętnego obywatela. Rada jako instytucja jest bowiem słabiej znana i mniej czytelna. I choć od strony prawnej rzeczywiście prezydencja sprawo-

¹⁷ Por. *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE 2010C83, art. 27 oraz *Traktat o funkcjonowaniu UE*, Dz.U. UE 2007 C306/19, 9c ust. 9.

¹⁸ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 12; M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój prezydencji w Radzie*, [w:] P. Burgoński i S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 39–40; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 30–36.

¹⁹ K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 8. Por. także: R. Riedel, P. Klimontowski, *2011 – Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2010, s. 41–58 i 163–172.

wana jest w Radzie, to jednak należy mieć na uwadze, że przenika ona i dotyka wszystkich aspektów procesu decyzyjnego Unii. Warto tu wspomnieć nie tylko o kooperacji międzyrządowej państw członkowskich, ale także o zaangażowaniu takich gremiów, jak COREPER 1 i COREPER 2, grupa Antici i Martens oraz szeregu innych grup roboczych i komitetów²⁰. Ponadto każda prezydencja, realizując swoje zadania i funkcje, współpracuje z instytucjami i organami pomocniczymi UE, takimi jak chociażby Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Sekretariat Generalny.

Często też prezydencję utożsamia się z przewodnictwem. Na przykład Katarzyna Smyk – nazywa ją „urzędem przewodniczącego”²¹, a Zbigniew Czachór podaje, iż obok określenia „prezydencja” możliwe jest stosowanie nazwy „przewodnictwo”²². Jednakże – moim zdaniem – od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony zasadne wydaje się oddzielenie funkcji prezydencji od jej przewodnictwa. Wynika to z „hybrydowej” (grupowej), 18-miesięcznej formy prezydencji, polegającej na rotacyjnym przywództwie trzech kolejnych państw. Wprawdzie prawo pierwotne, w tym sam traktat lizboński nie formułują jasno takiego podziału, niemniej art. 9c ust. 9 (nowy art. 16) TUE stanowi, że: „Prezydencję [...] sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele Państw Członkowskich w Radzie”. Regulamin wewnętrzny Rady natomiast precyzuje to tak: „Prezydencję Rady [...] sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich”²³.

Rozgraniczenie obu powyższych pojęć za zasadne uważa także Jan Barcz, podkreślając, iż „przewodnictwo” dotyczy przewodniczącego i odnosi się do realizacji funkcji przygotowawczych Rady²⁴, prezydencję zaś sprawuje każdy członek grupy trzech państw członkowskich²⁵. Ponadto „przewodniczenie” odnosi się bardziej do kwestii administracyjnych, prezydencja zaś to całe spektrum zadań o charakterze logistycznym, technicznym, ale również politycznym, kulturalnym, strategicznym, finansowym, kontrolnym itd.

²⁰ A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, op. cit., s. 48.

²¹ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 22, Warszawa 2009, s. 23.

²² Z. Czachór, *Prezydencja państw członkowskich...*, op. cit., s. 214–216.

²³ *Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4. Dz.U. UE 2009 L 325/35.

²⁴ Por. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 11–12.

²⁵ *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, Dz.U. UE 2009 L 315/50. Por. także: M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój Prezydencji...*, op. cit., s. 41–42.

W ujęciu szerszym, w aspekcie politologicznym, prezydencja w praktyce pełni cztery następujące funkcje (role):

- zarządzającą, sprowadzającą się do koordynacji i prowadzenia różnych forów negocjacyjnych w tym obszarze funkcjonowania prezydencji, szczególnie znaczenie ma kierowanie przez ministrów kraju prezydencji różnych składów RUE (poza Radą ds. Zagranicznych) i innych jej gremiów wewnętrznych;
- mediacyjną, przejawiającą się w występowaniu prezydencji jako siły sprawczej ustalającej warunki kompromisu w procesach decyzyjnych wewnątrz Rady i na innych etapach tworzenia unijnego prawa wtórnego. Istotną rolę prezydencji w tym zakresie determinuje znaczenie kompromisu przypisywane procedurom rozstrzygnięcia. Ten kompromis musi uwzględniać wymiary: horyzontalny i wertykalny wielopoziomowego systemu zarządzania w Unii Europejskiej;
- przywódczą, polegającą na formułowaniu inicjatyw politycznych, nowych impulsów rozwojowych. Punktem odniesienia dla tych przedsięwzięć są priorytety prezydencji. Umiejętne przywództwo wymaga efektywnych uzgodnień w ramach *trio*, z innymi państwami członkowskimi, a także z instytucjami europejskimi, w szczególności z Radą Europejską, jej przewodniczącym oraz Komisją Europejską i Przedstawicielem UE ds. Polityki Zagranicznej. Istotnym problemem pozostaje na tyle sprawne sterowanie UE, aby mogły być osiągnięte cele unijne oraz umiejętne zabieganie o realizację interesu narodowego. To ostatnie zadanie wymaga szczególnej subtelności, gdyż państwo sprawujące prezydencję jest w okresie jej trwania emanacją strategii całej UE;
- reprezentacyjną, realizowaną w stosunkach międzyinstytucjonalnych (Przewodniczący Rady Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski) i w relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej, które w działaniu prezydencji – po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – są przede wszystkim domeną Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej UE²⁶.

Konkludując niniejsze rozważania można stwierdzić, że prezydencja to złożony proces programowego poszukiwania wspólnego europejskiego interesu, „wspólnego mianownika/pomysłu” czy też „spoiwa” łączącego nie tylko państwa członkowskie między sobą, ale także państwa z instytucjami i innymi

²⁶ K. Smyk, *Reforma systemu prezydencji w Traktacie z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 8–9; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 23–50.

podmiotami Unii Europejskiej”²⁷. Prezydencja, to duża sztuka wyrażania interesów narodowych poprzez interes wspólny dla całej UE, to zarazem umiejętność ukrywania interesu własnego wśród priorytetów ważnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Na skuteczność prezydencji w UE wpływają m.in.: umiejętne kształtowanie agendy działań, zdolność budowania porozumienia między państwami członkowskimi oraz sprawne zarządzanie kryzysowe. Należy też podkreślić, że ambicją państw sprawujących prezydencję nie jest tylko nienaganne, bezkolizyjne wykonanie swoich obowiązków, wynikających ze sprawowania tej funkcji, ale równocześnie wpływanie na kierunek dalszego rozwoju całej Unii Europejskiej.

2. PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIELE TRAKTATU Z LIZBONY

Poczynając od pierwszych Wspólnot, prezydencja stopniowo ewoluowała wraz z kolejnymi traktatami rewizyjnymi, a jej pełnowymiarowy model z początków integracji europejskiej zakończył się wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony²⁸. I choć jest to dziś instytucja bez wątplenia funkcjonalnie znacznie okrojona, od zawsze zaś dotyczyła tylko jednego z organów UE (obecnie nawet nie w jego wszystkich formacjach), to nadal można powiedzieć, że uzasadnione jest przez dotychczasową praktykę przekonanie obywateli i polityków, iż sprawowanie przez ich kraj prezydencji, oznacza w praktyce przewodniczenie całej Unii, a to daje okazję do zaprezentowania swoich atutów na forum unijnym i ułatwia promocję swego wizerunku oraz wniesienia własnego wkładu w rozwój integracji europejskiej.

Oczywiście, kraj sprawujący prezydencję formalnie powinien być emanacją strategii politycznej całej Unii Europejskiej i powinien prowadzić politykę konsensualną zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, a służyć to powinno dalszej integracji Europy. Pełniąc prezydencję, rząd kraju członkowskiego nie eksponuje więc wprost swoich interesów, nie negocjuje ich,

²⁷ Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 94.

²⁸ *Traktat z Lizbony*, Dz.U. UE 2007 C306/1; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wyd. 2 (zmn. i uzup.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010; K. Smyk (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*, „Biuletyn Analiz UKiE”, Warszawa 2008.

a tylko w sposób neutralny pośredniczy w procesie podejmowania decyzji. Mimo tego ograniczenia, już sama okoliczność sprawowania przewodnictwa w Radzie UE daje znaczne możliwości w zakresie promocji własnego kraju i jego wizerunku na arenie międzynarodowej. Daje też różne możliwości formalne i nieformalne do wywierania wpływu na działania i funkcjonowanie całej UE.

Niestety, możliwości kreacyjne państwa sprawującego prezydencję w praktyce znacznie ograniczyły postanowienia wspomnianego traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku i nadał Unii Europejskiej osobowość prawną („Unia ma osobowość prawną”, art. 47 TUE), co w praktyce oznacza ujednoczenie i zburzenie jej dotychczasowej trójfilarowej struktury oraz przekształcenie UE w organizację międzynarodową. W kontekście prezydencji, rozwiązanie to miało istotne znaczenie. Uspółnotowienie drugiego i trzeciego filara UE uprościło bowiem jej system funkcjonalny pod względem instytucjonalnym, gdyż obszary te, na mocy traktatu lizbońskiego objęte zostały jednym reżimem wspólnotowym. Ułatwiło to i scaliło koordynację rozbudowanej współpracy prezydencji z pozostałymi instytucjami unijnymi²⁹. Warto więc tutaj przyrzeć się tym zmianom, które wprowadził traktat z Lizbony, gdyż nie były one bez znaczenia dla polskiej prezydencji i jej bilansu. Wiele bowiem kwestii dotyczących roli przewodnictwa w lizbońskim systemie instytucjonalnym UE nie zostało jeszcze rozstrzygniętych i przetestowanych w praktyce. Traktat lizboński włączył Radę Europejską do formalnej struktury UE i przyznał jej kompetencje do nadawania impulsów oraz określania ogólnych kierunków rozwoju i wytyczania priorytetów politycznych. Na czele Rady Europejskiej postawił Przewodniczącego, który odpowiada za jej pracę i reprezentuje UE na arenie międzynarodowej. W związku z tym, jak trafnie zauważa Krzysztof Szczerski, po „wejściu w życie traktatu z Lizbony, istotnie przesuwają się punkty ciężkości prezydencji z inicjatywy w zakresie działań zewnętrznych na polityki w ramach Unii Europejskiej, poszerzając jednak ich zakres przedmiotowy, gdyż więcej spraw zostało przesuniętych na poziom ponadnarodowy”³⁰.

Jak już pisałem, jednak wprowadzone przez traktat z Lizbony reformy UE, w tym także dotyczące prezydencji, znacznie zawęziły jej pole działania chociażby poprzez wydłużenie czasu oczekiwania na nią (z dwóch i pół roku w latach 50-tych do czternastu obecnie). Szczególnie zaś kłopotliwymi

²⁹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii...*, op. cit., s. 39; M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój Prezydencji...*, op. cit., s. 56.

³⁰ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 28.

stały się kwestie kompetencyjne w wyniku powołania do życia nowych urzędów i stanowisk w UE, tj. Wysokiego Przedstawiciela i Przewodniczącego Rady Europejskiej. Problematyczne stały się przede wszystkim obszary dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Przesunięcie ich na ponadnarodową płaszczyznę decyzyjną, postrzegane jest przez państwa członkowskie jako uszczerbek. Rodzi to podejrzenia o powolne próby „uwspółnotowania” funkcji prezydencji i odsunięcia jej od państwa narodowego, a w dalszej kolejności od społeczeństwa i obywateli UE. Istnieją uzasadnione obawy, że sprawowanie prezydencji straci na prestiżu, gdyż po przejęciu spraw organizacyjnych przez Przewodniczącego Rady, a stosunków zewnętrznych przez Wysokiego Przedstawiciela, państwu przewodniczącemu pozostaje jedynie funkcja nadzorowania prac na poziomie ministerialnym w formacjach Rady i to nie we wszystkich. Istotną rolę należy również przypisać współpracy kraju sprawującego prezydencję z Przewodniczącym Rady. „Trójki” też będą musiały ściśle z nim współpracować dla jak najlepszej koordynacji działań, wynikających z programu oraz agendy prac Rady Europejskiej, ale to też może prowadzić do sporów kompetencyjnych i animozji personalnych. Szczególnie zaś może to ujawniać się w przypadku prezydencji sprawowanej przez duże państwa (RFN, Francja, Wielka Brytania), których polityka zagraniczna odgrywa znaczącą rolę w świecie, a ich przywódcy przywiązują dużą wagę do aktywnej obecności w globalnej polityce.

Analizując jednak historię dotychczasowego rozwoju prezydencji oraz kształtowania się jej prerogatyw (funkcji) na przestrzeni ostatnich lat, można stwierdzić, że powinna sobie ona poradzić i z tymi nowymi problemami i wyzwaniem. Doświadczenia bowiem pokazują, iż jej rozwój częściej determinowany był zmianami poza traktatowymi niż literą prawa. Wiele zależy i będzie zależało od szeregu czynników takich, jak m.in. kultura polityczna kraju, osobowość polityków, od ich pomysłowości, kompetencji oraz wykształcenia urzędników na szczeblu krajowym, zasobu środków finansowych i umiejętności szukania kompromisów, współpracy – także nieformalnej – w ramach *trio* oraz z pozostałymi instytucjami UE. Prezydencja ma bowiem, jak twierdzą niektórzy, „wiele twarzy”. Pokazała to też polska prezydencja.

Prezydencja pod wpływem rewizji traktatów, a szczególnie traktatu z Lizbony stała się narzędziem integracji już nie w indywidualnym (tzw. prezydencja „starego typu”), a kolegialnym charakterze (tzw. prezydencja „nowego typu”). Po pierwsze, dlatego, że prezydencję Rady, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych, sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy. Grupy te (*trio*) są tworzone na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich róż-

norodności i równowagi geograficznej w ramach Unii³¹. Tym samym więc polska prezydencja, formalnie rzecz biorąc, ostatecznie zakończy się 31 grudnia 2012 roku wraz z upływem kadencji prezydencji Danii i Cypru. Po drugie, prezydencja sprawowana w Radzie Unii Europejskiej jest częścią nieformalnego i mieszanego systemu zbiorowego przewodnictwa w Unii Europejskiej, na który obok prezydencji składają się Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Przewodniczący Rady Europejskiej³².

W kontekście traktatu lizbońskiego, z punktu widzenia sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na trzy istotne kwestie. Po pierwsze, zapis dotyczący prezydencji jest sformułowany bardzo ogólnie: „prezydencję sprawują państwa UE na zasadzie równej rotacji” (TL, art. 1, pkt 17, ust. 9, nowy art. 9c TUE). Po drugie, postanowienia mogące mieć wpływ na prezydencję są prawem wtórnym. Zapisano je bowiem w formie propozycji decyzji Rady Europejskiej w Deklaracji nr 3. Oznacza to, że jakkolwiek zmiana zapisów nie pociąga za sobą zmian w traktacie, a tym samym nie wymaga ratyfikacji. Dotychczas obowiązywał zapis art. 203 TWE, który taką procedurę wymuszał. Ponadto, jak już wspominałem, traktat z Lizbony zakłada również wybór Przewodniczącego Rady Europejskiej, co także ma istotny wpływ na sprawowanie prezydencji w UE. Kolejny zapis traktatu lizbońskiego dotyczy także nowej funkcji i wyłącza stosunki zewnętrzne z rotacji w Radzie UE i przekazuje je Wysokiemu Przedstawicielowi, którego umocowano i w Radzie i w Komisji (1 pkt 17, ust. 9, nowy art. 9c TUE). Zabieg taki miał zapewne wzmocnić jego pozycję, choć tutaj zdania są podzielone. Ale w ten sposób prezydencja *de jure* utraciła kompetencje reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz czy przewodniczenia szczytom z innymi państwami na rzecz Wysokiej Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Catherine Ashton) i Przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman Van Rompuy). Nadal jednak odgrywa kluczową rolę w formułowaniu polityki unijnej, przede wszystkim przez przewodniczenie sektorowym posiedzeniom Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych (grup roboczych). Nie można zatem unikać nakładania się kompetencji prezydencji i kompetencji Sekretariatu Generalnego Rady (będącego jednocześnie sekretariatem Przewodniczącego) oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Innym problemem jest podział zadań w przygotowywaniu posiedzeń Rady Europej-

³¹ Art. 1 ust. 1 Decyzji Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady (2009/881/UE), Dz.U. UE L 315/50, 2.12.2009.

³² Z. Czachór, *Prezydencja w działaniu. Krótka analiza błędów i nieporozumień*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011, s. 15.

skiej, gdyż jej obrady przygotowuje Rada ds. Ogólnych, której przewodniczy prezydencja. Problemów nie brakuje również we współpracy z Parlamentem Europejskim, którego kompetencje zostały w traktacie lizbońskim wyraźnie rozszerzone³³.

Większość znawców tematyki uważa, że dzięki traktatowi z Lizbony sprawowaniu prezydencji w UE nadano wreszcie para instytucjonalny charakter. To prawda, ale jest to jedna z niewielu zmian o pozytywnym dla prezydencji znaczeniu. Z drugiej bowiem strony, po wejściu w życie traktatu z Lizbony za jednym zamachem obcięto prezydencji dwa skrzydła. Pierwszym było reprezentowanie UE w stosunkach zewnętrznych. Tymczasem była to funkcja o dużym prestiżu, gdyż dawała możliwość promocji kraju sprawującego prezydencję. Ponadto dla małych i średnich państw, była to jedyna okazja by wejść do światowej polityki i prowadzić dialog na równej stopie z każdym przywódcą.

Powołanie Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa było motywowane chęcią osiągnięcia większej spójności w polityce zagranicznej UE i w ten sposób zwiększenia jej roli jako podmiotu (aktora) na arenie międzynarodowej. Dziś jest zbyt wcześnie, aby oceniać efekty tego posunięcia. Faktem jednak jest, że tendencja do prowadzenia własnej, suwerennej polityki zagranicznej w państwach europejskich jest bardzo silna, a interesy często znacząco rozbieżne. Jest to skutek narastającej renacjonalizacji i tendencji nacjonalistycznych w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw naszego kontynentu, borykających się w większości z kryzysem finansowo-gospodarczym. Być może, że już niedługo Wysoki Przedstawiciel będzie potrafił zjednać sobie państwa europejskie wokół takich problemów, które nie podlegają dyskusji, jak na przykład kwestii humanitarnych, praw człowieka, czy współczesnych zagrożeń zewnętrznych (terroryzm międzynarodowy, migracje, bezrobocie i inne problemy globalne)³⁴.

³³ J.M. Fiszer, *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011, s. 115–152; J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony...*, op. cit., s. 153–177; A. Łada, A. Fiksiewicz, *Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011, s. 24.

³⁴ M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój prezydencji...*, op. cit., s. 57–61; W. Skrobisz, *Prezydencja w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Realia”, 2010, nr 2(17), s. 66–67.

Drugim problemem jest umiejscowienie Wysokiego Przedstawiciela w unijnej strukturze instytucjonalnej. Będąc bowiem jednocześnie w Radzie i w Komisji oraz dzieląc część kompetencji z Przewodniczącym Rady jest on w dość trudnej pozycji. Sytuację pogarsza dodatkowo fakt dość ogólnikowego sformułowania zapisów traktatowych odnoszących się do jego obowiązków. Formalnie jest on odpowiedzialny za prowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, jej conceptualizację i realizację z upoważnienia Rady. Zobowiązany jest też do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, pozostając jednocześnie instytucjonalnie związanym z Komisją Europejską, gdzie pełni funkcję wiceprzewodniczącego (art. 18 TUE). Wysoki Przedstawiciel, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej kieruje też pracami Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa³⁵.

W efekcie powyższego, w praktyce, kraj sprawujący prezydencję utracił większość dotychczasowych uprawnień w zakresie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. O ile jednak „pierwsze skrzydło” to głównie prestiż, o tyle w wypadku „drugiego skrzydła” mamy do czynienia z poważnym uszczupleniem kompetencji państwa sprawującego prezydencję.

Prezydencja po wejściu w życie traktatu z Lizbony, mimo utraty większości prerogatyw w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa, nadal odpowiada za wiele kwestii ściśle związanych z tymi obszarami funkcjonowania Unii Europejskiej (na przykład wciąż przewodniczy grupom roboczym zajmującym się polityką sąsiedztwa). Ścisła zależność wielu polityk z działalnością zewnętrzną UE powoduje, że kraj sprawujący przewodnictwo nie może całkowicie zrezygnować z angażowania się w sprawy zagraniczne. Zwłaszcza większe państwa członkowskie, które chcą inicjować działania UE i współtworzyć jej agendę, muszą podejmować pewną aktywność w tym zakresie. Co nie zmienia faktu, że istotnym i otwartym wciąż problemem pozostaje sposób kooperacji z Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz rola prezydencji w posiedzeniach grup roboczych, którym już nie przewodniczy, gdyż funkcję tę przejęła Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Kwestii tych nie rozstrzygnęły pierwsze trzy państwa, które

³⁵ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji, Dz.U. UE 2009 L 315/50, art. 1–2. Patrz także: M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 92–93; J.J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w traktacie lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analiza i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 36–38.

przewodniczyły Radzie UE już po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, tj. Hiszpania, Belgia i Węgry³⁶.

W związku z powyższym, przed polską prezydencją pojawiły się poważne problemy systemowe, a zarazem wiązano z nią duże nadzieje, że wypełni ona istniejące jeszcze luki w lizbońskim modelu sprawowania władzy w Unii Europejskiej i w ten sposób umocni rolę prezydencji rotacyjnej w unijnej architekturze instytucjonalnej.

3. PRZESŁANKI I BILANS POLSKIEJ PREZYDENCJI W UNII EUROPEJSKIEJ

We wstępie niniejszego opracowania podkreśliłem, że moją główną tezą jest stwierdzenie, iż mimo przewagi przesłanek negatywnych, nie sprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny. Polska w sumie zdała ten trudny egzamin, jakim jest prezydencja w Radzie UE, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym czasie w Europie i na świecie. Takie też stanowisko w podsumowaniu polskiej prezydencji zajęli przywódcy UE na czele z szefem Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Martin Schulz, lider socjaldemokratów w PE stwierdził, że „była to najlepsza prezydencja ostatnich lat”, a Catherine Ashton mówiła o „bardzo dobrym przewodnictwie”³⁷.

Nie potwierdziły się obawy, że Polska może nie podołać tym wszystkim wyzwaniom, jakie niesie przewodnictwo w Radzie UE. Okazało się, że Polska dobrze przygotowała się do tej roli, dzięki czemu mniej było prowizorki i improwizacji, z których to przywar do tej pory byliśmy znani w Europie. Tym razem z przygotowaniem do tego odpowiedzialnego zadania nie czekaliśmy – jak to leży w polskim zwyczaju – do ostatniej chwili, bo formalnie przygotowania do sprawowania prezydencji Polska rozpoczęła już 2008 roku wraz z powołaniem Pełnomocnika Rządu, którym został ówczesny szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – Mikołaj Dowgielewicz. Tuż przed inauguracją polskiej prezydencji na pytanie: „czy polskie przewodnictwo w UE przejdzie do historii jako czas wielkich projektów, czy popychanie codziennych spraw?” – odpowiedział on, że: „Będziemy się zajmowali wielkimi pro-

³⁶ A. Łada, A. Fuksiewicz, *Rola polskiej prezydencji...*, op. cit., s. 24–25.

³⁷ *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op. cit., s. 224–225; B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, nr 2, Warszawa 2012, s. 3.

jektami – negocjacjami budżetu UE na lata 2014–2020, szczytem Partnerstwa Wschodniego 30 września w Warszawie, rozszerzeniem UE o Chorwację. Ale będzie też wiele małych spraw do załatwienia. Mamy katalog kwestii, którymi będzie się zajmowała polska prezydencja. To aż 890 spraw – od regulaminów płacowych w instytucjach europejskich po wieloletni budżet Unii. [...] Ale będziemy prezydencją ambitną, przewodnictwem z własnymi specjalnościami i szczególnymi punktami zainteresowania – takimi, jak unijna polityka sąsiedztwa, polityka energetyczna, strategia na rzecz wzrostu gospodarczego. [...] Prezydencja będzie okazją do tego, żebyśmy uwierzyli w siebie, poczuli się pewniej. Pokazali światu, że jesteśmy nowoczesnym krajem z ambicjami i kompetencjami”³⁸.

Nadzieje i oczekiwania związane z polską prezydencją zarówno w kraju, jak i w UE były duże. Oczekiwano od nas więcej niż od prezydencji czeskiej czy węgierskiej, bo przecież Polska to kraj duży, którym od dłuższego czasu rządzi partia proeuropejska, a poparcie dla UE (euroentuzjizm) wynosi 80%. Polska zaliczana jest przecież do grupy sześciu największych państw Unii, od którego można oczekiwać raczej inicjowania polityki europejskiej, a nie tylko w miarę bezkolizyjnego zarządzania nią. Niektórzy uważali wręcz, że polska prezydencja będzie precedensowa i pokaże, jak powinna być ona pełniona w nowym systemie unijnym, stworzonym przez traktat z Lizbony³⁹.

Jednocześnie Polska, jako kraj sprawujący prezydencję po raz pierwszy wiedziała, że musi postępować ostrożnie, gdyż jej aktywność lub pasywność będzie surowo oceniana. Tak więc wysokie oczekiwania związane z polską prezydencją, choć napawały dumą, to w praktyce nie były dla niej sprzyjającymi przesłankami. Zostały bowiem w wielu obszarach sztucznie wyolbrzymione, co zaciemniło jej realny obraz i ułatwiało późniejszą krytykę osiągnięć.

Ogólnie rzecz biorąc, Polska podeszła do prezydencji poważnie, odrzucając nasze tradycyjne powiedzenie „jakoś tam będzie”. Była bowiem świadoma ogromu czekających ją zadań, związanych z przygotowaniem i sprawowaniem prezydencji, poczynając od wyznaczenia jej priorytetów, poprzez działania logistyczne związane ze sprawnym przeprowadzeniem tysięcy spotkań, konfe-

³⁸ J. Pawlicki, *Uwierzmy w siebie. Rozmowa z Mikołajem Dowgielewiczem, ministrem ds. europejskich*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011, s. 10.

³⁹ A. Łada, *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2011, s. 15; K. Szczerski, *Polska prezydencja w czasie kryzysu. Uwarunkowania systemowe*, „Deбата”. Materiały Społecznego zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011, s. 19–22; B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań...*, op. cit., s. 3–18.

rencji i imprez im towarzyszących oraz działania promocyjne, a także dotyczące przygotowania setek urzędników do pracy na „unijnym” poziomie. Władze naszego państwa zdawały sobie sprawę z tego, że na sześć miesięcy to Polska stanie się centrum UE, że nasz kraj odwiedzą dziesiątki tysięcy gości, że trzeba Polskę dobrze pokazać i to od każdej strony. Zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że prezydencja to jedna z bardziej angażujących i odpowiedzialnych funkcji realizowanych przez szczebel narodowy w UE i iż wyzwania, jakie stawiane są państwu ją sprawującym wymagają pełnej mobilizacji kompetencyjnej, administracyjnej, logistycznej, finansowej itd.⁴⁰

Podsumowując rozważania na temat polskiej prezydencji i jej bilansu można stwierdzić, że odniosła ona sukces na płaszczyźnie logistyczno-administracyjnej i jeśli idzie o poprawę wizerunku Polski na unijnej arenie, ale są to efekty bardziej o znaczeniu taktycznym, aniżeli strategicznym. Mają znaczenie bardziej w perspektywie doraźnej niż długofalowej. Natomiast ponieśliśmy porażkę w wymiarze strategicznym, mierzonym własnymi inicjatywami, realizowanymi zgodnie z celami polityki krajowej oraz służącymi wzmocnieniu własnej wizji polityki europejskiej⁴¹.

Należy jednak pamiętać, że Polska musiała zmienić taktykę i niektóre zamierzenia tuż przed rozpoczęciem prezydencji oraz zmodyfikować jej cele pod wpływem rewolucji w Afryce Wschodniej i wojny w Libii, które okazały się wyjątkowo nie sprzyjającymi przesłankami dla naszego przewodnictwa w Radzie UE. Ponadto przebiegała ona w cieniu takich wydarzeń, jak kryzys w strefie euro, dramat finansowo-gospodarczy Grecji, kryzys na Białorusi, sprawa Julii Tymoszenko na Ukrainie czy wybory parlamentarne w Polsce i w Rosji, którym media światowe i polskie też, poświęcały więcej uwagi niż przewodnictwu Polski w Radzie UE. Co więcej, polskie przewodnictwo, to prezydencja odbywająca się w czasie bezprecedensowej w dziejach UE kumulacji wielu kryzysów, takich jak: kryzys zadłużenia, demontaż Schengen, kryzys Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, brak zdolności wojskowo-operacyjnych Unii i kryzys solidarności finansowej, co doprowadziło do wewnętrznych podziałów oraz wzrostu ksenofobii między poszczególnymi narodami i krajami członkowskimi UE. Te, także niesprzyjające polskiej prezydencji uwarunkowania międzynarodowe sprawiły, że *de facto* poniosły fiasko jej sztandarowe zadania (priorytety), tj. wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego,

⁴⁰ T. Bielecki, *Ludzie prezydencji w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 28 III 2011, s. 13; L. Baj, *Wypromować się na prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 25 IV 2011, s. 27.

⁴¹ M. Wojciechowski, *Zająć się Południem, nie zapominać o Wschodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011, s. 11.

bezpieczeństwo UE, podpisanie przez Chorwację traktatu akcesyjnego z UE, przyspieszenie negocjacji o członkostwo z innymi państwami Bałkanów Zachodnich (Macedonia, Bośnia, Serbia, Albania), którym już wcześniej obiecano członkostwo w UE, zawarcie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią, negocjacje nad nową, czyli na lata 2014–2020 perspektywą budżetową dla UE, czy poszerzenie strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię (weto Holandii uniemożliwiło realizację tego celu)⁴².

Na konto porażki naszej prezydencji zaliczyć też trzeba deklarowaną w jej priorytetach chęć zainaugurowania debaty o źródłach wzrostu gospodarczego w Europie. Polska przedstawiła na ten temat skromny raport⁴³, który nie odnosił się do aktualnych kluczowych problemów kryzysu gospodarczego i w praktyce nie odbił się żadnym echem. Tymczasem taka debata jest UE bardzo potrzebna, a polskie doświadczenia transformacyjne wręcz predestynują nas do odgrywania roli jej moderatora. Jak trafnie zauważa Bartłomiej Nowak: „Zadłużone południowe państwa strefy euro muszą przecież kiedyś swoje zadłużenie spłacić, ale aby to zrobić najpierw potrzebny jest ich powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Niektórym z nich grozi tymczasem długotrwała recesja [...]. Kluczowe pytanie, to jak sprawić, aby w warunkach tak dużych nierównowag makroekonomicznych w strefie euro i braku możliwości polepszenia konkurencyjności tradycyjnymi mechanizmami polityki kursowej przez państwa zadłużone, można było odnowić mechanizmy wzrostu. Nawet nie będąca członkiem strefy euro Polska, mogła zrobić więcej, aby wziąć udział w takiej dyskusji”⁴⁴.

Natomiast wielkim sukcesem zakończył się „Krajowy Program Kulturalny Polskiej Prezydencji 2011”, na który składało się około 4 tysięcy różnych imprez artystycznych: festiwali, koncertów, przedstawień teatralnych, pokazów filmowych, wystaw itp., promujących polską kulturę i sprzyjających budowaniu pozytywnego wizerunku naszego kraju w Europie i w świecie⁴⁵.

⁴² K. Szczerski, *Polska prezydencja w czasie kryzysu...*, op. cit., s. 22; J. Lewandowski, *Budżet Unii w cieniu kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 12 IX 2011, s. 31; K. Grot, *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 V 2011, s. 13.

⁴³ *Report of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Towards a European consensus on growth*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, October 2011: http://pl2011.eu/sites/default/spotkania_i_wydarzenia/presidency_report_on_growth.pdf

⁴⁴ B. Nowak, *Ostatnia prezydencja...*, op. cit., s. 13–14.

⁴⁵ R. Pawłowski, *Z czym do Europy, czyli pół roku polskiej kultury*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011, s. 13; *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op. cit., s. 101–108 i 131–141.

Ponadto, za duży sukces polskiej prezydencji można też uznać – choć zdania są tutaj podzielone – przyjęcie dyrektywy patentowej oraz zestawu aktów prawnych, mających na celu wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych w UE, czyli jednej dyrektywy i pięciu regulacji tworzących tzw. sześciopak. Wzmacnia on dyscyplinę fiskalną w UE, koryguje wielokrotnie łamany Pakt Stabilności i Wzrostu i ulepsza w jego ramach zarówno mechanizmy prewencyjne, jak i sankcje związane z nieprzebrzeganiem już obowiązujących reguł⁴⁶.

Konkludując, można stwierdzić, że w sumie była to prezydencja udana, spokojna, nastawiona na szukanie porozumienia i kompromisów. W ocenie polityków, ekspertów i publicystów polska prezydencja była lepsza niż czeska czy węgierska. Tak też została oceniona przez gremia kierownicze UE oraz w mediach europejskich⁴⁷.

W styczniu 2012 roku polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z agencją konsultingową Burson–Marsteller rozesłało kwestionariusze online do gabinetów komisarzy oraz ponad 2000 Polaków zatrudnionych w instytucjach europejskich celem uzyskania informacji na temat postrzegania polskiej prezydencji przez ww. grupy. Przeprowadzono ponadto nieformalne szczegółowe wywiady telefoniczne z sześcioma wiodącymi dziennikarzami wyspecjalizowanymi w sprawach unijnych. Dwie pierwsze badane grupy udzieliły polskiej prezydencji wysokie oceny (ponad 75% wskazań), chwalać dobrą komunikację, przywództwo i współpracę z instytucjami UE. Wśród mocnych stron polskiej prezydencji wymieniano także promocję Polski i polskiego design. Z kolei dziennikarze cenili sobie dobry dostęp do ministrów RP oraz punktualne i rzetelne otrzymywanie informacji. Doceniono profesjonalizm przedstawicieli prezydencji, szczególnie w kontekście aktualnych trudności politycznych i gospodarczych Europy. Także w mediach europejskich o polskiej prezydencji przeważały komentarze neutralne i pozytywne. Natomiast stosunkowo niewiele o prezydencji pisały media w RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii. Tu dominowały przekazy neutralne o charakterze informacyjnym⁴⁸.

Można się zastanawiać, czy Polskę było stać na bardziej aktywną i kreatywną prezydencję? Zapewne tak by było, gdyby nie te wszystkie nie sprzyjające jej okoliczności, a przede wszystkim, gdyby nasza prezydencja w UE nie zbiegła się z kampanią wyborczą i wyborami do Sejmu i Sena-

⁴⁶ B. Nowak, *Ostatnia prezydencja...*, op. cit., s. 13.

⁴⁷ *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op. cit., s. 224–225.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 225–226.

tu, które należało przełożyć na wiosnę 2011 roku. Tym bardziej że wybory te i tak wygrałaby PO, a rząd miałby więcej czasu na aktywny udział w prezydencji, co z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia jej efektywności i sukcesów.

Bardziej krytyczne stanowisko i negatywne oceny polskiej prezydencji przewijają się natomiast w wypowiedziach polityków z opozycji politycznej, a zwłaszcza jeśli idzie o partię Prawo i Sprawiedliwość (PiS), której lider Jarosław Kaczyński domagał się, aby priorytetami polskiej prezydencji były: przyszły wieloletni budżet UE, wspólna polityka rolna i energetyczna, polityka prorodzinna, a także działania skierowane do wschodnich i południowych sąsiadów Unii. Ponadto rozszerzenie Unii o Chorwację i Islandię, a w dalszej perspektywie o państwa zachodnich Bałkanów oraz kwestia obrony chrześcijan w świecie i nauka europejska Jana Pawła II. Dla PiS i związanych z nią mediów, polityka europejska rządu premiera Donalda Tuska odnosi tylko „symboliczne triumfy. Ale jeśli chodzi o zmiany systemowe w Unii, Polska od dawna nie jest w stanie wywalczyć niczego konkretnego”⁴⁹.

No cóż, prawem opozycji politycznej jest krytyka polityki partii aktualnie sprawujących władzę, ale są jej granice, a przede wszystkim powinna to być krytyka konstruktywna i rzeczowa, służąca polskiej racji stanu i naszym interesom narodowym.

ZAKOŃCZENIE

Nie tylko polska prezydencja, ale w ogóle rotacyjne przewodniczenie w Radzie Unii Europejskiej przez kolejne państwa członkowskie, zawsze wzbudza wiele emocji politycznych i polemik analitycznych. Stanowi ono bowiem – jak pisałem we wstępie – jeden ze swoistych fenomenów polityki europejskiej, które czynią ją tak bardzo interesującym przedmiotem badań naukowych, zwłaszcza dla prawników i politologów, wskazując jednocześnie na specyfikę systemową Unii Europejskiej, która wciąż ewoluuje. Trzeba pamiętać, że proces integracji wewnątrz Wspólnot choć przebiega już od kilkudziesięciu lat, to wciąż nie udaje się w pełni osiągnąć poziomu decydowania w kwestiach regulujących politykę każdego z państw członkowskich we wszystkich, istotnych dla całej UE dziedzinach. Jest to skutek braku

⁴⁹ P. Semka, *Polacy, nic się nie stało?*, „Rzeczpospolita”, 1 II 2012, s. 11; A. Kowalski, *Gdzie jest premier?*, „Nasz Dziennik”, 31 X–1 XI 2011, s. 1; *Prezydencja według PiS*, „Gazeta Wyborcza”, 31 V 2011, s. 7.

zgody wszystkich państw członkowskich co do wspólnej wizji politycznej przyszłości Unii Europejskiej. Do dziś nierozstrzygniętą kwestią jest więc to, w którą stronę zmierza Wspólnota; czy ma być ona federacją, czy konfederacją?⁵⁰

Będąc póki co luźnym związkiem państw, Unia nie jest w stanie przeciwstawiać się niekorzystnym dla niej zjawiskom, co pokazał ostatni kryzys finansowo-gospodarczy, ani nie jest w stanie konkurować ze światowymi potęgami gospodarczymi, takimi jak Stany Zjednoczone, Chiny czy Japonia. Dlatego już dziś, nie czekając na ostateczną decyzję co do przyszłego ustroju politycznego UE, należy dążyć do zacieśniania współpracy w ramach prowadzonych przez nią polityk tak, aby rozstrzygnięcia i decyzje zapadające na poziomie centralnym Unii wiązały w jak największym stopniu poszczególne państwa członkowskie. Tylko wówczas przeciwdziałanie w skali ogólnoeuropejskiej zjawiskom, takim jak światowy kryzys gospodarczy będzie przynosiło o wiele bardziej wymierne efekty.

Obok dynamiki samego systemu europejskiego, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu z Lizbony, należy też mieć na uwadze „państwowy” wymiar prezydencji. Dzięki sprawowaniu przewodnictwa poszczególne kraje członkowskie mogą istotnie oddziaływać formalnie i nieformalnie zarówno na zakres przedmiotowy, jak również na tempo procesów politycznych i ostateczny kształt decyzji. W tym sensie prezydencję można w rzeczywistości uznać za najbardziej efektywny instrument wpływu pojedynczego państwa na politykę całej Unii, co ma szczególnie istotne znaczenie dla krajów średnich i małych oraz nowych państw członkowskich, dla których sprawowanie przewodnictwa jest swoistym egzaminem europejskiej dojrzałości. W żadnej innej procedurze czy sytuacji decyzyjnej rola i odpowiedzialność pojedynczego państwa za politykę wspólnotową nie są tak znaczące jak w momencie, gdy pełni ono obowiązki prezydencji. Dlatego też, jak trafnie zauważa Krzysztof Szczęśliwski: „Prezydencja, nie będąc wszak najważniejszym z rozwiązań proceduralnych w polityce europejskiej, wywołuje owe emocje i skłania do ocen przede wszystkim dlatego, że – mimo iż nie mówimy w tym przypadku o odrębnej instytucji wspólnotowej w rozumieniu organu, ale o instytucji w ujęciu funkcjonalnym – stanowi ona niezwykłą formę pomostu proceduralnego pomiędzy różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jest swoistym

⁵⁰ T. Niedziółka, *Przyszłość Unii Europejskiej po kryzysie gospodarczym*, „Realia”, 2010, nr 2(17), s. 57–61; D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphic, Kraków 2010, s. 100–152.

połączeniem narodowych ambicji, interesów i siły z ponadnarodową proceduralnością i poszukiwaniem kompromisu i uzyskiwaniem przez Unię jako całość zdolności decyzyjnej”⁵¹.

Można zatem stwierdzić, że wpływ państwa sprawującego prezydencję w UE na jej kształt, funkcjonowanie i działalność był – jak pokazuje to historia – i jest nadal duży, mimo takich czy innych jej ograniczeń. Państwo sprawujące prezydencję, choć podczas negocjacji nie może wprost forsować swego punktu widzenia, to jednocześnie tworzenie programu prezydencji pozwala mu na wskazanie tych obszarów polityki europejskiej, które z punktu widzenia danego kraju są istotne oraz takich, z którymi chce się być identyfikowanym przez następne lata. A zatem nie chodzi o to, by forsować swoje interesy podczas negocjacji decyzyjnych, ale o to, by tak je sformułować, aby ich przebieg, kolejność podejmowanych tematów, zakres merytoryczny obrad Rady prezentował priorytety kraju prezydencji. Czy Polsce udało się to osiągnąć, dziś trudno jeszcze dać jednoznaczną odpowiedź. W znacznej mierze tak, ale to pokaże przyszłość.

Wysiłki polskiej prezydencji w celu zagwarantowania pełnego udziału instytucji wspólnotowych w procesie podejmowania decyzji w UE powinna także kontynuować Dania, która 1 stycznia 2012 roku przejęła prezydencję rotacyjną w Radzie UE⁵². Doświadczenie zdobyte bowiem przez Danię w czasie jej przewodnictwa w Radzie UE, w ważnych dla rozszerzenia Unii latach, może ułatwić zaangażowanie się prezydencji w debatę na temat przyszłości integracji europejskiej. Dania mogłaby także, w uzgodnieniu z Polską, kontynuować jej autorską inicjatywę „Meet the presidency” – organizowania cyklicznych debat z deputowanymi przy okazji posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego. Regularny dialog z PE usprawniłby przebieg rozmów legislacyjnych i zwiększyłby szansę na realizację programu prezydencji.

⁵¹ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 23.

⁵² A. Gostyńska, *Prezydencja Danii w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn”, nr 1(866), PISM, Warszawa 2012.

BIBLIOGRAFIA

- Baj L., *Wypromować się na prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 25 IV 2011.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wydanie 2 (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Bielecki T., *Ludzie prezydencji w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 28 III 2011.
- Brzezińska M.M., *Kształtowanie się i rozwój prezydencji w Radzie*, [w:] P. Burgoński i S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Copsey N., Pomorska K., *Polands Power and influence in the EU*, „Comparative European Politics”, 2010, nr 8(3).
- Czachór Z., *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Czachór Z., *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Czachór Z., *Prezydencja w działaniu. Krótka analiza błędów i nieporozumień*, „Deбата”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011.
- Damek K., *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Centrum Informacji Europejskiej”, nr 4, Kraków (b.r.w.).
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, Dz.U. UE 2009 L 315/50, art. 1–2.
- Fiszer J.M. (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Gostyńska A., *Prezydencja Danii w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn”, nr 1(866), PISM, Warszawa 2012.

- Grot K., *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 V 2011.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Jaskulski A., *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, prognozy dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009.
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura politycznego przywództwa*, PISM, Warszawa 2011.
- Kabat-Rudnicka D., *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphic, Kraków 2010.
- Kałużyńska M., *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej”, nr 22, Warszawa 2009.
- Kowalski A., *Gdzie jest premier?*, „Nasz Dziennik”, 31 X–1 XI 2011.
- Lewandowski J., *Budżet Unii w cieniu kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 12 IX 2011.
- Łada A., *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2011.
- Łada A., Fuksiewicz A., *Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011.
- Niedziółka T., *Przyszłość Unii Europejskiej po kryzysie gospodarczym*, „Realia”, 2010, nr 2(17).
- Nowak B., *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w radzie UE*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, nr 2, Warszawa 2012.
- Nowak-Far A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako bodziec sprawności aparatu państwowego*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: praktyka i teoria*, SGH, Warszawa 2011.
- Nowak-Far B., *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Pawlicki J., Bielecki T., *Od dziś Europa to my. Polska przejmuje prezydencję Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011.
- Pawlicki J., *Uwierzmy w siebie. Rozmowa z Mikołajem Dowgielewiczem, ministrem ds. europejskich*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011.

- Pawłowski R., *Z czym do Europy, czyli pół roku polskiej kultury*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011.
- Premier Donald Tusk pisze dla „Gazety”*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011.
- „Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” pt. „Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej”, MSZ RP, Warszawa 2012.
- Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4. Dz.U. UE 2009 L 325/35.
- Report of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Towards a European consensus on growth*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, October 2011: http://pl2011.eu/sites/default/spotkania_i_wydarzenia/presidency_report_on_growth.pdf
- Riedel R., Klimontowski P., *2011 – Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2010.
- Semka P., *Polacy, nic się nie stało?*, „Rzeczpospolita”, 1 II 2012.
- Skrobisz W., *Prezydencja w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Realia”, 2010, nr 2(17).
- Smyk K., *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 22, Warszawa 2009.
- Smyk K., *Reforma systemu prezydencji w Traktacie z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Smyk K. (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*. „Biuletyn Analiz”, UKIE, Warszawa 2008.
- Szczerbiak A., *Poland within the European Union: new awkward partner or now heart of Europe?*, Routledge, London & New York 2012.
- Szczerski K., *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Szczerski K., *Polska prezydencja w czasie kryzysu. Uwarunkowania systemowe*, „Debata”. Materiały Społecznego zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE 2010C83, art. 27 oraz *Traktat o funkcjonowaniu* Dz.U. UE 2007 C306/19, 9c ust. 9.
- Traktat z Lizbony*, Dz.U. UE 2007 C306/1.
- Węc J.J. *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w traktacie lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Ana-*

liza i doświadczenia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

Wojciechowski M., *Zająć się Południem, nie zapominać o Wschodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011.

Wojtaszczyk K.A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski”, 2011, nr 1.

Zuber M., *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2010.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest próba pokazania przesłanek polskiej prezydencji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, czyli sprzyjających i niesprzyjających oraz dokonania jej bilansu. Tezą główną jest stwierdzenie, że prezydencja ta była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać.

Polska prezydencja, tak zresztą jak wszystkie unijne prezydencje, wywołuje wiele emocji, a na temat jej bilansu już pojawiły się rozbieżne opinie wśród ekspertów, badaczy i polityków. Na jej pełny, obiektywny bilans jest jeszcze za wcześnie, co nie oznacza, aby jej dziś nie analizować i badać oraz wyciągać stosowne wnioski.

W opracowaniu tym próbuję pokazać, że mimo przesłanek negatywnych, nie sprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, bilans polskiej prezydencji jest pozytywny, a Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdaliśmy ten trudny egzamin, mimo braku doświadczenia i wielu problemów. Ponadto staram się pokazać, że nasza prezydencja była spokojna, nastawiona na szukanie porozumienia i kompromisów, że była lepsza niż czeska czy węgierska. Szkoda tylko, że zainteresowanie mediów światowych przewodnictwem Polski w Radzie UE było stosunkowo małe, bo to spowodowało, że pozostało ono w cieniu takich wydarzeń, jak kryzys w strefie euro, dramat finansowo-gospodarczy Grecji, „arabska wiosna ludów”, czy wybory parlamentarne w Polsce oraz w Rosji.

SUMMARY

The article is aimed at trying to show both positive and negative premises, i.e. favorable and unfavorable circumstances of the Polish Presidency and at developing its balance. The main thesis is a statement that the Presidency was an unprecedented event in the history of the Polish state and had a great social, political, cultural, scholarly, economic and international importance, and its results will continue to be experienced for a long time.

The Polish Presidency, like all the other EU Presidencies, evokes many emotions and as far as its balance is concerned, experts, researchers and politicians have already presented diverse opinions. It is too early for its full objective balance but this does not mean that it cannot be analyzed and examined today and that adequate conclusions cannot be drawn.

I am trying to show in the article that despite negative, unfavorable circumstances of the Polish Presidency and a lack of a spectacular success, the balance of the Polish Presidency is positive and Poland deserves appreciation and high evaluation because we passed that difficult examination although we had no experience but many problems. Moreover, I am trying to show that our Presidency was peaceful, aimed at looking for communication and compromises, that it was better than the Czech or Hungarian ones. I wish the world media interest in the Polish Presidency had not been so relatively small because as a result it remained in the shadow of such events as the crisis in the Eurozone, the financial and economic drama in Greece, the Arab 'Spring of Nations' or the parliamentary elections in Poland and Russia.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Целью работы является попытка представить как положительные, так и отрицательные предпосылки польского председательства – другими словами – благоприятствующие и неблагоприятствующие, а также подведение его итогов. Основным тезисом является утверждение, что это председительство было беспрецедентным событием в истории нашего государства и имело огромное социальное, политическое, культурное, научное, экономическое и международное значение, а его последствия будут ещё очень долго напоминать о себе.

Польское председительство, впрочем, как и все остальные, вызывает множество эмоций, а по вопросу его результатов уже появились противоречивые

мнения среди экспертов, исследователей и политиков. Для целостного и объективного подведения его итогов время ещё не наступило, что не означает, что нельзя сегодня его анализировать, исследовать, а также делать соответствующие выводы.

В настоящем труде пытаюсь показать, что, несмотря на негативные предпосылки, не благоприятствующие польскому председательству и отсутствие громкого успеха, итог польского председательства является положительным, а Польша заслуживает признания и высокой оценки, поскольку за нами – сдача трудного экзамена, несмотря на отсутствие опыта и множество проблем. Кроме того, наше председательство пробегало спокойно, было настроено на поиски согласованности и компромиссов, было лучшим, чем чешское или венгерское. Жаль только, что заинтересованность мировых СМИ председательством Польши в Совете ЕС было относительно небольшим – это стало причиной того, что оно осталось в тени таких событий, как кризис в зоне евро, финансово-экономическая драма Греции, «весна арабских народов», как и парламентские выборы в Польше, а также в России.