

Osiemnaście lat Polski
w Unii Europejskiej

18in.

Spis treści

<i>Wprowadzenie</i> Anna Radwan-Röhrenscheff	5
<i>Polska w Unii Europejskiej – w roku 2022.</i> <i>Bilans członkostwa Polski w unijnym systemie prawnym</i> Artur Nowak-Far	7
<i>Osiemnaście lat Polski w Unii Europejskiej</i> <i>w polityce: egzamin dojrzałości</i> Łukasz Lipiński	17

Wprowadzenie

Osiemnaście Polski w Unii Europejskiej świętujemy skromnie. Od lutego 2022 r. bowiem, po napaści Rosji na Ukrainę i wobec dramatu wojny, trudno celebrować kolejną rocznicę.

Pierwszy raz po drugiej wojnie światowej społeczeństwa Europy stanęły w obliczu wojny. Militarne, technologicznie i informacyjnie jesteśmy w stanie zagrożenia i ciągłego napięcia. Do negatywnych skutków pandemii i obaw związanych ze zmianami klimatu doszły tragedia mieszkańców Ukrainy i widmo zagrożenia jądrowego.

Skończył się okres dojrzewania, z naszym członkostwem weszliśmy w pełnoletniość. Polskie elity polityczne mają teraz zadanie konsolidacji polityki europejskiej wobec Rosji, systemu sankcyjnego, polityki energetycznej, ekonomicznej i pomocy humanitarnej. Ukraina obdarza Polskę ogromnym zaufaniem – poza bieżącym wsparciem w czasach wojny dajemy naszemu sąsiadowi nadzieję na lepsze jutro, na członkostwo w Unii. Nie możemy zawieść tego zaufania, tak jak nie możemy stracić szansy na odegranie roli znaczącego gracza na arenie europejskiej. Ale to nie jest możliwe bez bycia wiarygodnym dla naszych zachodnich partnerów. A bez wyjścia z konfliktu dotyczącego praworządności nigdy takim partnerem nie będziemy.

Oddajemy w Państwa ręce raport poświęcony 18. rocznicy członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jest on kontynuacją cyklu raportów Instytutu In.Europa poświęconych podsumowaniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej i publikowanych każdego roku około maja.

Anna Radwan-Röhrenscheff

Analiza in.europa

Polska w Unii Europejskiej – w roku 2022. Bilans członkostwa Polski w unijnym systemie prawnym

Artur Nowak-Far

Unijne standardy prawa mają zastosowanie w Polsce na takich samych zasadach jak we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej

W 2004 r., w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej, polskie prawo i praktyka jego stosowania zostały uznane za zgodne z warunkami uzyskania członkostwa. Owe warunki dotyczyły nie tylko samej litery prawa unijnego, ale także jego zasadniczego, demokratycznego ducha – wymagającego w szczególności stworzenia, w ramach kompetencji nieprzekazywanych UE, efektywnego systemu stosowania unijnego *acquis* (tj. dorobku prawnego Unii), w tym skutecznego zabezpieczającego prawa podstawowe wszystkich obywateli unijnych w Polsce¹. Był to wymóg, który można określić jako wzajemny, bo implikował, że również obywatele polscy będą korzystać z takich samych gwarancji ich praw we wszystkich państwach UE – zarówno będących już członkami Unii, jak i przystępujących do niej równoległe z Polską, oraz tych, które w przyszłości do niej dołączą.

Podwyższenie standardów sądowego i administracyjnego stosowania prawa, jak też wprowadzenie nowych standardów prawa materialnego były powszechnie interpretowane jako część procesu modernizacji Polski². Była to opinia uzasadniona, przyjęcie bowiem wysokich unijnych standardów działania państwa oznaczało w Polsce odejście od niskich standardów – takich, w których obywatele byli pozbawieni gwarancji rzetelności w stosowaniu wobec nich prawa przez organy państwa.

W wyniku przyjęcia unijnego *acquis* polepszyły się standardy prawne konieczne do bezpieczniejszego i bardziej przewidywalnego prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony prawa własności (w tym własności intelektualnej),

1 Zob. A. Michoński, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – negocjacje akcesyjne. Zbiór dokumentów*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 7–16.

2 Zob. np. A. Nowak-Far, *Integracja europejska. Prawo i instytucje*, Naczelna Rada Adwokacka, Warszawa 2001, s. 192–196.

ochrony słabszych uczestników życia społecznego (np. dzieci, ofiar przestępstw czy pracowników albo konsumentów), ochrony uczciwości obrotu (np. w zakresie reklamy, terminowego płacenia za dostawy, zachowania uczciwej konkurencji w relacjach pomiędzy przedsiębiorstwami oraz uczestniczenia w zamówieniach publicznych).

Wysokie standardy działania instytucji państwowych i procedur stosowania prawa były ważnym tematem negocjacji w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej³. W ich ramach Polska musiała stworzyć rozwiązania prawne i instytucjonalne, które miały zapewnić skuteczną ochronę praw człowieka i możliwość dochodzenia praw wynikających z przepisów unijnych. Ważnym elementem tych negocjacji było więc zapewnienie niezawisłości sądów i sprawności całego aparatu służącego egzekwowaniu uprawnień zagwarantowanych w regulacjach prawnych. Ten składnik przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej był istotny również dlatego, że ustanowienie właściwych standardów w tym zakresie przynosiło korzyści nie tylko samym Polakom, ale i innym obywatelom UE, którzy w Polsce chcieli pracować i prowadzić interesy. Jednocześnie prowadził do osiągnięcia tu wzajemności – z dokładnie takich samych, wysokich standardów ochrony praw mogą przecież korzystać Polacy, którzy pracują, uczą się i prowadzą interesy w innych państwach unijnych⁴.

Polska razem z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej tworzy unijne prawo

Przystąpienie do Unii Europejskiej od razu umożliwiło Polsce pełnoprawny udział w tworzeniu prawa unijnego – „taki sam, do jakiego uprawnione są inne państwa członkowskie, i wykonywany na takich samych zasadach”. Oznacza to, że rząd Polski oraz samorządy mogą się starać o to, by zgłoszone zostały w Unii Europejskiej ważne dla nich inicjatywy stanowienia prawa; ich skuteczność w tej mierze zależy jedynie od wypracowanej przez poszczególne rządy pozycji Polski w różnych unijnych gremiach decyzyjnych. Ta pozycja zależy przede wszystkim od siły argumentów, a także od zdolności negocjatorów, ponieważ w największym stopniu korzyści z członkostwa odnosi się wtedy, gdy Unia realizuje pomysły państwa członkowskiego a nie np. wtedy, gdy stara się ono często zatrzymywać albo utrudniać prace legislacyjne. Aby taki efekt osiągnąć, przedstawiciele państwa powinni skutecznie negocjować wspomniane pomysły tak, by przekonać do nich przedstawicieli innych państw członkowskich.

Zadanie to musi być realizowane na różnych etapach procesu stanowienia prawa w UE i w różnych gremiach – najpierw na poziomie grup roboczych lub specjalnych komitetów z udziałem pracowników właściwych organów władzy, potem już w specjalnych grupach uzgodnieniowych, w których uczestniczą reprezentanci Stałego Przedstawicielstwa Polski w UE, a w końcu w głównych organach prawotwórczych Unii, tj. w Radzie UE oraz Parlamencie Europejskim,

Przystąpienie do Unii Europejskiej od razu umożliwiło Polsce pełnoprawny udział w tworzeniu prawa unijnego – „taki sam, do jakiego uprawnione są inne państwa członkowskie, i wykonywany na takich samych zasadach”.

³ Zob. dokumentację np. w: A. Michoński, *op. cit.*, s. 1364–1537.

⁴ *Ibidem*.

z udziałem, odpowiednio, ministrów właściwych dla danej kwestii legislacyjnej oraz posłów wybieranych w wyborach powszechnych⁵.

Nie ma więc w prawie Unii Europejskiej przepisów, które byłyby narzucone jakimkolwiek państwu, gdyż są one przyjmowane w ramach procedur gwarantujących pełnoprawny udział przedstawicieli tego państwa, przy czym same efekty legislacyjne (w tym wzięcie pod uwagę w tworzonej regulacji interesów krajowych) w decydującym stopniu zależą od zdolności negocjatorów.

Unia Europejska – rozumiana także jako wspólnota prawa – ma strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa i stabilizacji Polski

Prawnicy często mówią o Unii Europejskiej jako o wspólnotcie prawa⁶. Chcą przez to powiedzieć, że właśnie w ramach UE jej państwa członkowskie wspólnie uzgadniają znaczną część regulacji prawnych, które potem muszą być przez nie stosowane, co w taki sam albo podobny sposób tworzy swoistą wspólnotę, w której wszyscy obywatele Unii mają takie same i tak samo wykonywane uprawnienia nadane im na mocy prawa unijnego.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało wejście do tej wspólnoty prawa. Implikowało przy tym znaczące zwiększenie gwarancji praw obywatelskich w tych zakresach, w których stosowane jest prawo unijne, jak również w wymiarze wykraczającym poza to, co materialnie regulują przepisy prawa UE, tj. w odniesieniu do funkcjonowania organów administracji publicznej i sądów. Trudno przecież wyobrazić sobie, by owe organy i sądy stosowały wyższe standardy w stosowaniu prawa europejskiego a niższe prawa krajowego. Z tego powodu funkcjonowanie Polski w ramach unijnej wspólnoty prawa spowodowało rozciągnięcie wysokich unijnych gwarancji praworządności na wszystkie obszary stosowania prawa, i to bez względu na to, czy jest ono unijne, czy krajowe.

Gwarancje praworządności objawiają się zawsze wtedy, gdy zagrożone są interesy zwykłych obywateli, którzy mają określone w regulacjach prawa, ale mogą liczyć jedynie na to, że organy państwa (w tym sądy), rzetelnie, uczciwie traktujące prawo, będą te regulacje wobec nich stosować bez oglądania się na osoby o szczególnych wpływach ze względu na ich pozycję społeczną, polityczną albo nawet obiektywne zasługi. Gwarancje praworządności są też niezbędne dla prawidłowego wydatkowania znacznych funduszy, którymi Unia Europejska wspiera realizację inwestycji w zasoby trwałe (np. drogi, mosty, budynki użyteczności publicznej, wodociągi) oraz w rozwój lokalnych społeczności (np. finansując programy szkoleniowe, programy kształcenia uczniów i studentów czy programy badawcze). Dokładnie z tego powodu państwa członkowskie wspólnie zdecydowały się wzmocnić ochronę tych zasobów przed zawłaszczaniem, niecelowym lub niegospodarnym wykorzystaniem poprzez uzależnienie

5 Zob. T. Takacs, *Participation in EU Decision Making: Implications on the National Level*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2009, s. 67–128; H. Kassim, B. Guy Peters, V. Wright, *Introduction*, w: H. Kassim, B. Guy Peters, V. Wright (eds.), *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 1–21.

6 T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 10–23.

ich udostępnienia rządów państw członkowskich od przestrzegania przez nie prawa unijnego i zapewnienia skutecznej ochrony ze strony sprawnej administracji i niezawisłych sądów⁷.

Zagwarantowanie odpowiedniego, określanego przez samo prawo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, standardu przestrzegania prawa unijnego czyni z państw członkowskich, w tym potencjalnie także z Polski, obszar stabilności rozumianej w ten sposób, że „co zostało w prawie dla obywateli zapisane jako ich uprawnienie, państwo im zapewni”. Unijna wspólnota prawa jest obszarem stabilności również dlatego, że prawo w UE nie podlega dowolnym zmianom pod dyktando kolejnych rządów i układów politycznych. Umożliwia za to pełne korzystanie przez obywateli z unijnych swobód gospodarczych i – odnoszących się do nich – praw podstawowych (w szczególności w Karcie Praw Podstawowych). Praworządność sprawia też, że Unia Europejska jest silnym, liczącym się w świecie, ugrupowaniem gospodarczym – wiarygodnym zarówno dla swoich własnych obywateli, jak i dla partnerów zewnętrznych. Z punktu widzenia Polski oznacza to – w ramach rozległej regulacji rynku wewnętrznego i współpracy unijnej w innych sferach (np. w sądownictwie czy we współpracy policyjnej) – nie tylko otwarcie jej rynku dla innych państw członkowskich UE, ale i otwarcie rynków tych państw dla towarów, usług, pracowników i inwestycji pochodzących z Polski. Jest kwestią nadchodzącego czasu wejście Polski do strefy jednolitej waluty euro, co z kolei pozwoli jej na wprowadzenie mechanizmów stabilizacji cen, zrównoważenia finansów publicznych oraz korzystania ze wsparcia szybszego rozwoju gospodarczego przez tańsze, niż to ma miejsce obecnie, kredyty pochodzące ze światowych rynków kapitału. To też ważne dla stabilności życia obywateli.

Należy zauważyć, że wspomniana współpraca w ramach Unii Europejskiej służy polskiej gospodarce, której rozwój od 1 maja 2004 r. znacząco przyspieszył. Zwłaszcza z uwagi na ten przyspieszony rozwój Polska stworzyła warunki, aby stać się wartościowym, docenianym uczestnikiem współpracy unijnej. Przyczyniło się to także do wzmocnienia przez nasze państwo pozycji w innych organizacjach istotnych dla naszego bezpieczeństwa gospodarczego i obronnego – w szczególności w NATO.

Niektóre z inicjatyw i regulacji unijnych okazały się wręcz kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa w chwili próby, jaką okazała się agresja Rosji na Ukrainę i wynikające z niej następstwa gospodarcze i dotyczące obronności. To przepisy unijne odpowiednio wcześniej nałożyły na państwa członkowskie (w tym i na Polskę) obowiązek zapewnienia sobie strategicznych zapasów ropy i gazu oraz – co się z tym wiąże – wybudowania (ze znaczącym udziałem finansowania UE) olbrzymich zbiorników do ich magazynowania. Także w UE przyjęto

Unijna wspólnota prawa jest obszarem stabilności również dlatego, że prawo w UE nie podlega dowolnym zmianom pod dyktando kolejnych rządów i układów politycznych.

⁷ A. Nowak-Far, *The Rule of Law Framework in the European Union: Its Rationale, Origins, Role and International Ramifications*, w: A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, Ch. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlin 2021, s. 305–332; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej, Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 59–102.

Prawo Unii Europejskiej nie dotyczy wszystkich kwestii regulujących funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki, ale jedynie tych, co do których państwa członkowskie uznały, że powinny być regulowane wspólnie.

(na poziomie traktatowym i prawa stanowionego na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu UE) zasady solidarności energetycznej, która umożliwi państwom uzyskanie szybkich dostaw surowców energetycznych w chwili, gdy są one niezbędne. To również w prawie UE dawno już nałożono wymóg dywersyfikacji źródeł energii i rozwijania takich sposobów jej pozyskania, by państwa unijne stały się jak najszybciej niezależne od dostaw z państw trzecich, zwłaszcza z Rosji. Realizacji tego strategicznego zamysłu służy też rozwój rolnictwa i przemysłu, które będą zużywać mniej energii i staną się na tyle nieuciążliwe dla środowiska naturalnego, na ile to technologicznie możliwe. Wspierana przez UE innowacyjność sprzyja zaś temu, by owe technologiczne możliwości były jak największe. W szerszym zaś ujęciu, by gospodarki wszystkich państw Unii konkurowały skuteczniej na światowych rynkach dóbr i usług.

Prawo unijne dobrze służy Polsce i jej mieszkańcom

W całym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej prawo unijne jest jednym z czynników polepszenia warunków życia Polaków. Jednocześnie, wbrew wielu obawom, silnie wyrażanym jeszcze w 2003 r., nie spowodowało np. spadku wynagrodzeń, zwiększenia niepotrzebnych kosztów działania przedsiębiorstw czy utraty przez Polaków tożsamości narodowej.

Zasadniczym powodem, że tak się nie mogło stać, było to, że prawo Unii Europejskiej nie dotyczy wszystkich kwestii regulujących funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki, ale jedynie tych, co do których państwa członkowskie uznały, że powinny być regulowane wspólnie – w ramach struktur instytucjonalnych Unii Europejskiej mogących im służyć⁸.

Bezpieczny technicznie pojazd na drogach, bezpieczna winda w bloku, bezpieczna operacja w szpitalu z wykorzystaniem zaawansowanego sprzętu to jedne z wielu przykładów dobrego wpływu prawa unijnego na zwykłych obywateli. To wszystko jest bezpieczne, ponieważ regulacje unijne nakładają obowiązek spełnienia wysokich wymagań jakości tych urządzeń przez producentów, importerów czy użytkowników. Bezpieczeństwo sprzętu operacyjnego jest zapewnione m.in. dlatego, że zgodnie z prawem unijnym telefony komórkowe nie mogą zakłócać jego pracy.

Prawo unijne zapewniło także jeden z najwyższych w świecie (jeżeli nie najwyższy) poziom ochrony interesów konsumentów. Nie tylko zwiększyło zakres ich uprawnień w przypadku wadliwości produktów, ale i wprowadziło np. wymóg informowania o składzie produktów żywnościowych. Ustanowiło też jasne zasady dotyczące nazewnictwa wyrobów. Na przykład odzież wykonana według producenta „z jedwabiu” albo „z wełny” musi spełniać ten warunek w 100%. Wprowadziło również lepsze standardy ochrony konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami czy przejrzyste procedury zamówień publicznych.

Prawo unijne ustanowiło wysoki standard ochrony środowiska naturalnego. Zwiększyło zakres ochrony pracowników w miejscu ich pracy; przyczyniło się

⁸ C. Bernard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 3–26.

do rewolucyjnej wręcz poprawy stanu środowiska naturalnego, który odpowiada rosnącej świadomości Polaków, że jakość ich życia od tej ochrony zależy. Wprowadzenie rozsądnych zasad składowania i zagospodarowania odpadów, ograniczenie niegospodarnego zużycia tworzyw sztucznych, ustanowienie (w ścisłej współpracy z Polską) obszarów szczególnie wartościowych przyrodniczo, a przez to szczególnie chronionych, to tylko przykłady oddziaływania prawa unijnego w dziedzinie ochrony środowiska.

Prawo unijne wywiera pozytywny wpływ na wzmocnienie bezpieczeństwa produkcji żywności. Po pierwsze, wymaga spełnienia wysokich standardów produkcji rolnej i przetwórstwa produktów rolno-spożywczych; te zwiększają bezpieczeństwo zarówno rolników i pracowników przemysłu przetwórczego w pracy, jak i konsumentów. Po drugie, zapewnia fundamentalne bezpieczeństwo gospodarcze rolników; od przystąpienia Polski do UE ci otrzymują zwiększające się dopłaty do swoich dochodów. Interesom rolników służą też – bardzo często bezmyślnie „obśmiewane” przez przeciwników uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej – przepisy dotyczące jakościowej klasyfikacji produktów rolnych w skupie. To właśnie stąd biorą się reguły określające, jak „wygląda jajko, jabłko czy pomidor”, bo nie chodzi tu o ustanawianie reguł nikomu niepotrzebnych, ale o wskazanie, „jak wyglądają owe jajka, jabłka czy pomidory” określonej klasy w skupie. Mają one zapobiegać oszukiwaniu rolników sprzedających swoje produkty. Prawo unijne chroni również rolników, którzy gospodarują w trudnych warunkach naturalnych. W Polsce z dodatkowego europejskiego finansowania najczęściej korzystają rolnicy gospodarujący na terenach górskich.

Prawo unijne to także prawo tzw. spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Owa spójność oznacza eliminację przynajmniej najbardziej dających się odczuć różnic w jakości życia obywateli Unii Europejskiej. Stąd znane wszystkim fundusze unijne są wydatkowane przede wszystkim na ten cel. Porządna infrastruktura (np. drogowa lub cyfrowa) ułatwia Polakom wzajemne kontakty, otwiera okno na inne społeczności, sama jej budowa tworzy nowe miejsca pracy, często wymagające coraz większych kwalifikacji i przez to coraz lepiej płatne. Daje też możliwość zapoznania się z nowymi technologiami oraz wypracowania nowych wzorców pracy i zarządzania. W ostatecznym rozrachunku powoduje, że poziom życia Europejczyków – często mimo różnic dochodów – jest w wielu wymiarach porównywalny, bo infrastruktura, z której mogą korzystać, jest taka sama lub bardzo podobna. Sztandarowym w Polsce przykładem takiego oddziaływania prawa unijnego jest jakość wody pitnej. W wielu miejscowościach jeszcze w 2004 r. była ona po prostu zła; dziś – za sprawą wymagań prawa UE oraz inwestycji poczynionych z udziałem finansowania z funduszy unijnych – „kranówka” jest dużo, dużo lepsza. Również zasoby wody pitnej są w Polsce lepiej zabezpieczone.

Prawo unijne chroni tych Polaków, którzy od maja 2004 r. uzyskali dostęp do olbrzymiego unijnego rynku wewnętrznego zarówno jako pracownicy, jak i jako przedsiębiorcy oferujący swoje usługi w innych państwach członkowskich UE i zakładający w tych państwach swoje firmy. W przypadku konieczności

Prawo unijne chroni tych Polaków, którzy od maja 2004 r. uzyskali dostęp do olbrzymiego unijnego rynku wewnętrznego zarówno jako pracownicy, jak i jako przedsiębiorcy.

skorzystania z ochrony prawa unijnego muszą oni mieć gwarancje uczciwego, bezstronnego rozpatrzenia swoich wniosków przez lokalną administrację, a zwłaszcza sądy. To właśnie stąd bierze się tak istotne dla właściwego funkcjonowania Unii Europejskiej wymaganie, by w państwach członkowskich przestrzegano zasad praworządności. Należy ją zatem rozumieć przede wszystkim jako zapewnienie przez te państwa możliwości uzyskania przez polskich pracowników lub przedsiębiorców takich rozstrzygnięć w sprawie ochrony ich uprawnień, które się biorą jedynie z rzetelnego stosowania prawa unijnego, a nie są rezultatem wykorzystywania przez kogokolwiek wpływów politycznych, aby to prawo nie było rzetelnie zastosowane. Tę samą rolę prawo unijne oczekuje również od Polski.

W celu wzmocnienia tak rozumianej praworządności w prawie unijnym ustanowiono wiele przepisów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. We współpracy w zakresie zastosowania tych właśnie przepisów państwa członkowskie Unii Europejskiej stosują podobne wysokie standardy kontroli granicznej, udzielania azylu i traktowania imigrantów; sądy tych państw zapewniają zaś bardziej przejrzyste reguły dotyczące wielu postępowań (np. w sprawach spadkowych, rodzinnych i opiekuńczych) oraz wykonywania zapałtych orzeczeń. To właśnie dzięki tym przepisom polscy przedsiębiorcy mogą, bez szczególnych problemów, wykonywać wyroki (np. o należne wynagrodzenie za usługi) w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Prawo unijne zapewnia także uczestnictwo polskich twórców, naukowców, uczniów, studentów w różnorodnych wspólnych projektach artystycznych, edukacyjnych i naukowych. Daje podstawę do określenia porównywalnych standardów kształcenia.

Prawo unijne ma dobrą jakość i korzystnie wpływa na polski system prawny

Gdy przed 18 laty Polska przystępowała do Unii Europejskiej, jej system prawny był już dostosowany do wymogów członkostwa. Długi okres poprzedzający poświęcono bowiem na zapewnienie zgodności prawa polskiego oraz polskiej praktyki administracyjnej i sądowej ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Warto podkreślić, że zagwarantowanie niezawisłości i politycznej niezależności sądownictwa (tak jak jest ono rozumiane w prawie unijnym) było jednym z wymogów tych wszystkich dostosowań.

W momencie uzyskania członkostwa w Unii Polska przestała jedynie dostosowywać swoje prawo do istniejących norm prawa unijnego, stając się pełnoprawnym uczestnikiem unijnego procesu decydowania co, kiedy i jak ma być uregulowane prawnie. Przedstawiciele Polski zaczęli więc mieć wpływ na kształt wszystkich aktów prawnych Unii Europejskiej przyjętych po kwietniu 2004 r. To, w jakim stopniu realizują one interesy polskich obywateli, jest jednym z najważniejszych kryteriów sprawności polskiej administracji w procesie tworzenia prawa unijnego.

Ogólnie rzecz biorąc, prawo tworzone wspólnie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej ma dobrą jakość legislacyjną. Zawiera bowiem takie

Ważną właściwością sprzyjającą osiągnięciu przez prawo unijne wysokiego poziomu legislacyjnego jest dążenie do zintegrowania celów regulacji unijnych.

normy, których zastosowanie nie sprawia nikomu większych problemów. Warto zauważyć, że w przypadku ich pojawienia się sądy państw członkowskich mają możliwość zadania pytania prawnego Trybunałowi Sprawiedliwości UE po to, aby uzyskać autorytatywne i ostateczne wskazówki, w jaki sposób dany przepis prawa unijnego powinien być interpretowany. Sądy polskie, w tym również Sąd Najwyższy, są bardzo aktywne w zadawaniu tych pytań⁹.

Ważnym aspektem oceny jakości prawa unijnego jest także to, czy adekwatnie reguluje ono normowane w nim zjawiska życia społeczno-gospodarczego. W tym zakresie zauważalna jest skłonność państw członkowskich do wspólnego regulowania coraz większej liczby zagadnień właśnie w ramach Unii Europejskiej. Prowadzi to do zwiększania się jego znaczenia, jak też corocznego wzrostu liczby aktów prawnych. Komisja Europejska, która jest odpowiedzialna za ogólny stan legislacji unijnej, wprowadziła w życie system opartej na dowodach oceny skutków regulacji. Ta wymaga przeprowadzenia – w odniesieniu do każdej inicjatywy prawotwórczej – badania, czy w ogóle jest ona potrzebna oraz czy jest w stanie efektywnie i wydajnie przyczynić się do podniesienia w Unii poziomu życia. Jeżeli inicjatywa nie spełnia tych standardów, nie jest przedmiotem prac prawodawczych¹⁰.

Poważne kompetencje w odniesieniu do jakości prawa unijnego mają również parlamenty narodowe, które kontrolują ją w dwóch bardzo ważnych aspektach: przestrzegania przez organy prawodawcze UE zasady proporcjonalności i zasady pomocniczości. Pierwsza z tych zasad wymaga od prawodawców unijnych wyraźnego określenia celów regulacji oraz dopasowania do nich środków ustanawianych w proponowanej regulacji. Druga zaś określa, by – w ramach kompetencji, które UE dzieli z państwami członkowskimi – kwestie tego wymagające były regulowane na właściwym poziomie organizacji społeczeństw państw UE (tj. UE, samego państwa członkowskiego, na jego poziomie regionalnym lub lokalnym). Opisane kompetencje parlamentów narodowych implikują ich udział w tworzeniu prawa unijnego poprzez wykorzystanie daleko idących kompetencji konsultacyjnych wobec własnych rządów. Dotyczy to również Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

Ważną właściwością sprzyjającą osiągnięciu przez prawo unijne wysokiego poziomu legislacyjnego jest dążenie do zintegrowania celów regulacji unijnych. Na przykład uregulowania dotyczące finansowania innowacyjności przedsiębiorstw mają jednocześnie sprzyjać spełnianiu przez owe przedsiębiorstwa wymogów ochrony środowiska. Tak rozumiana integracja celów regulacyjnych objawia się także w zapewnianiu koniecznej zgodności przyjmowanych regulacji z prawami podstawowymi obywateli UE, w szczególności tymi wyrażonymi w Karcie Praw Podstawowych.

9 Zob. np. M. W. Hesselink, *A Toolbox for European Judges*, w: U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry (eds.), *European Legal Method – Paradoxes and Revitalisation*, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Copenhagen 2011, s. 185–226.

10 Zob. np. A. Renda, *Impact Assessment in the EU: The State of the Art. And the Art of the State*, The Centre for European Policy Studies, Brussels 2006, s. 57–79.

11 J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 153–167.

Wnioski

Przystąpienie Polski do UE ukierunkowało i znacząco przyspieszyło dostosowanie polskiego systemu prawnego nie tylko do samych wyzwań wynikających z integracji, ale i przede wszystkim do tych pojawiających się w otoczeniu globalnym. W tym sensie dostosowanie do prawa UE stanowiło milowy krok w stworzeniu nowych warunków służących zwiększaniu dobrobytu obywateli Polski oraz stworzeniu podstaw konkurencyjności gospodarki. Dzięki temu realizowana jest wyrażona także w polskiej Konstytucji zasada oparcia rozwoju gospodarczego na modelu społecznej gospodarki rynkowej, tj. takim, który równoważy potrzeby rozwoju gospodarczego z wymaganiami zapewnienia dobrego życia ludzi – w chronionym środowisku naturalnym i z dostrzegalnymi elementami zapewniającymi bezpieczeństwo socjalne.

Wpływ prawa unijnego na polski system prawny znacząco go ustabilizował i osadził w europejskim łańdźcu wartości kierującym się zasadami poszanowania godności ludzi, ich wolności, demokracji, równości, praworządności, poszanowania praw człowieka w ramach rozwoju społecznego opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn¹². System ten okazał się odporny na odśrodkowe napięcia zmierzające do przeniesienia go w świat innych wartości, w których ta wizja rozwoju społecznego byłaby zastąpiona w większym stopniu „świadczaniem obywateli wobec państwa” (w miejsce zakładanego w UE „świadczania państwa wobec obywateli”)¹³.

Artur Nowak-Far

Profesor prawa europejskiego
i prawa finansowego,
Szkola Główna Handlowa

12 Zob. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

13 A. Nowak-Far, *Kiedy państwo liberalne staje się nieliberalne?*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, 2018, nr 4, s. 11–28.

Analiza in.europa

Osiemnaście lat Polski w Unii Europejskiej w polityce: egzamin dojrzałości

Łukasz Lipiński

Główne tezy

- Polacy w zdecydowanej większości (prawie 90 proc.) popierają członkostwo w Unii Europejskiej, choć to poparcie ma swoje ograniczenia: nie nadąża za zmianami zachodzącymi we Wspólnocie i nie dostrzega kluczowych korzyści gospodarczych; problemem jest też niskie zaufanie publiczne do Unii. Poparcie dla Unii ma jednak charakter trwały i jest odporne na bieżące zawirowania polityczne oraz antyunijną propagandę.
- Mimo że napaść Rosji na Ukrainę zasadniczo zmieniła kontekst, kluczową kwestią dla Polski pozostają spory z Brukselą i państwami unijnymi, szczególnie w kwestii praworządności, które stopniowo rozlewają się na pozostałe obszary współpracy europejskiej. Coraz większym problemem będą stałe ataki propagandowe Prawa i Sprawiedliwości na Unię i państwa zachodniej Europy i słabnięcie władzy prawicy w Polsce. Wszystko to ogranicza możliwości prowadzenia przez Polskę aktywnej polityki europejskiej i realizacji swoich interesów.
- Aktywna polityka Polski jest w tej chwili bardzo potrzebna, Unia bowiem szybko się przekształca pod wpływem nie tylko wojny w Ukrainie, ale także innych wyzwań globalnych (katastrofa klimatyczna, pandemia, geopolityczna rywalizacja). Polska powinna zatem wygaszać niepotrzebne źródła konfliktów, żeby móc realizować swoje kluczowe interesy w tych dziedzinach.

Stosunek Polaków do Unii: „tak, ale...”

Wciąż zdecydowane poparcie dla członkostwa w Unii. Zdecydowana większość Polaków nadal popiera członkostwo Polski w Unii¹. Według ostatniego badania CBOS z października 2021 r. odsetek zwolenników UE sięga 88 proc., a przeciwników tylko 6 proc. Od początku drugiej dekady Polski w Unii, czyli od 2014 r., poparcie nie spadło w tym badaniu poniżej 80 proc., a odsetek przeciwników UE nie przekroczył 13 proc. Największymi sceptykami są obecnie

1 Niniejszy tekst stanowi kontynuację rozdziału *Polityczne sukcesy i porażki 15 lat Polski w Unii Europejskiej* w raporcie fundacji In.Europa pt. *15 lat w Unii Europejskiej*. Dlatego skupia się na ostatnich trzech latach; zainteresowanych zachęcamy do sięgnięcia do poprzedniej publikacji.

osoby pracujące w rolnictwie (16 proc.), osoby najbardziej religijne (14 proc.) i elektorat Konfederacji (25 proc.)².

Co więcej, wśród Polaków przeważa poparcie dla dalszej integracji europejskiej. Od marca 2019 r. około 50 proc. respondentów w kolejnych falach opowiadało się za twierdzeniem, że „Europa powinna się zjednoczyć jeszcze bardziej”, a tylko 18 proc., że „zjednoczenie Europy poszło już za daleko”. Dalszą integrację popierają przede wszystkim mieszkańcy dużych miast, osoby lepiej wykształcone i sytuowane oraz młodzi, a wśród elektoratów – wyborcy Koalicji Obywatelskiej, Polski 2050 i Lewicy. Najbardziej ambiwalentny jest elektorat PiS, co znajduje odzwierciedlenie w postawie politycznej tej partii.

Ponad połowa Polaków (55 proc.) identyfikuje się jako Europejczycy, co oznacza duży skok od 2013 r. (39 proc.). Prawie tyle samo (52 proc.) uważa, że członkostwo w Unii nie ogranicza zbyt wiele polskiej suwerenności, przeciwnego zdania jest 34 proc. Ale aż 57 proc. badanych twierdzi, że Polska nie ma wystarczającego wpływu na decyzje i działania UE (choć to i tak spadek o 10 pkt. proc. w porównaniu do 2014 r.).

Polacy nie dostrzegają zmian w Unii. Korzystny, choć już bardziej znużony obraz ich stosunku do Unii przynosi także najnowszy sondaż Eurobarometru. Aż 78 proc. badanych czuje się obywatelami Unii (średnia unijna 71 proc.), 58 proc. uważa, że interesy naszego kraju są należycie reprezentowane w Unii, a 35 proc. jest przeciwnego zdania – to blisko średniej unijnej (odpowiednio 57 i 35 proc.). Wśród najbardziej pozytywnych skutków członkostwa Polacy wymieniali swobodny przepływ towarów i usług (53 proc.), zapewnienie pokoju między państwami członkowskimi (39 proc.) i solidarność między nimi (28 proc.). Najmniej korzyści upatrują w obszarach wspólnej waluty (8 proc.), dbania o dobrostan ludzi (11 proc.) oraz ochrony środowiska (14 proc.)³.

Wyniki tych badań pokazują więc, że Polacy dostrzegają wciąż te same korzyści, które zdecydowały o przystąpieniu kraju do Unii przed 18 laty. Dużo mniejsze znaczenie mają te obszary, które w wyniku ewolucji Wspólnoty wysuwają się w ostatnich latach na plan pierwszy, czyli przede wszystkim transformacja ekologiczna czy kwestie związane z rozwijającym się wymiarem socjalnym Unii. Ponieważ badanie zostało przeprowadzone w styczniu i lutym 2022 r., nie wiemy, czy duże wahania kursu złotego i zwiększająca się gwałtownie inflacja mogą mieć wpływ na – do tej pory negatywny – stosunek Polaków do euro.

Brak wiedzy o gospodarczych korzyściach z członkostwa w Unii. Autorzy opracowania Fundacji Schumana i Adenauera *Gdzie naprawdę są konfitury*⁴ zwracają też uwagę, że najważniejsze korzyści wejścia Polski do UE są związane

Wyniki badań pokazują, że Polacy dostrzegają wciąż te same korzyści, które zdecydowały o przystąpieniu kraju do Unii przed 18 laty.

2 *Polska w Unii Europejskiej. Komunikat z badań nr 139/2021.* CBOS 2021, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_127_21.PDF.

3 Standard Eurobarometer 96, Zima 2021–2022, *Opinia publiczna w Unii Europejskiej, Raport krajowy: Polska*, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>.

4 W. M. Orłowski (red. nauk.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera. Warszawa, listopad 2021 r., <https://www.wuw.pl/product-pol-15518-Gdzie-naprawde-sa-konfitury-Najwazniejsze-gospodarcze-korzysci-czlonkostwa-Polski-w-Unii-Europejskiej-EBOOK.html>.

Wysokie poparcie dla Unii wielokrotnie staje w sprzeczności z wynikami szczegółowych badań dotyczących stosunku do konkretnych polityk unijnych czy wartości europejskich.

z uczestnictwem polskiej gospodarki w rynku wewnętrznym Unii i zwiększeniem atrakcyjności Polski jako miejsca lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zwiększony napływ kapitału spowodował wzrost inwestycji unowocześniających polską gospodarkę, poprawiający sytuację firm w globalnym systemie wymiany towarów i usług. W efekcie co roku polski wzrost gospodarczy był o 1,6–2,1 pkt. proc. wyższy.

W przestrzeni publicznej politycy rządowi i opozycyjni kładą nacisk przede wszystkim na korzyści związane z napływem funduszy unijnych. Stwarza to ryzyko dla poziomu poparcia członkostwa w Unii w przyszłości. Jeśli bowiem opiera się ono na nie do końca zgodnych z rzeczywistością przesłankach, może być podatne na nieprawdziwe narracje. Co więcej, Polska będzie się dalej rozwijać i w perspektywie następnej dekady stanie się zapewne płatnikiem netto do budżetu Unii. Gospodarczy bilans członkostwa pozostałby w tym układzie wciąż na ogromnym plusie, ale potrzeba czasu, żeby te fakty ugruntowały się w opiniach i postawach Polaków⁵.

Utrzymujące się niskie zaufanie publiczne. W ostatnim czasie część mediów wyrażała niepokój o stosunkowo niski poziom zaufania Polaków do UE (zimną 2019 r. spadł nawet do 49 proc.)⁶. Jeśli jednak spojrzeć na ten wskaźnik długofalowo, to zaufanie Polaków do Unii od lat utrzymuje się na w miarę stabilnym poziomie 50–55 proc. Można to uznać za niewiele, ale zaufanie publiczne w Polsce (czyli do wszelkich instytucji publicznych, krajowych, regionalnych czy zagranicznych) od dekad utrzymuje się na jednym z najniższych poziomów w Europie. Jednocześnie wiele wskaźników – także wymienionych w tym raporcie – pokazuje, że Polacy doceniają członkostwo w Unii, często powyżej średniej europejskiej⁷.

Wysokie poparcie dla Unii wielokrotnie staje w sprzeczności z wynikami szczegółowych badań dotyczących stosunku do konkretnych polityk unijnych czy wartości europejskich. Zwracali na to uwagę już w 2016 r. autorzy raportu *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*⁸. Pogłębione badania na podstawie Europejskiego Sondażu Społecznego wykazują, że w Polsce istnieją dwa podobnie liczne (około 20–25 proc.) segmenty społeczne mające silne przekonania dotyczące Unii, jej polityk i wartości – euroentuzjastyczne i euroceptyczne. Pozostała część społeczeństwa ma do Unii podejście „tak, ale”. Cechuje ją letni stosunek do integracji europejskiej oraz albo niechęć do pogłębiania integracji, albo

5 Ł. Lipiński, *Gdzie są konfitury? Na czym tak naprawdę zarabiamy w Unii*, 13 listopada 2021 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2143236,1,gdzie-sa-konfitury-na-czym-tak-naprawde-zarabiamy-w-unii.read>.

6 J. Bielecki, *Lata sporów z Brukselą zrobiły swoje. Już tylko połowa Polaków ufa UE*, „Rzeczpospolita” z 6 maja 2021 r., <https://www.rp.pl/swiat/art145031-lata-sporow-z-bruksela-zrobily-swoje-juz-tylko-polowa-polakow-ufa-ue>.

7 Ł. Lipiński, *Polacy odwracają się od Unii? Sondáže wcale tego nie potwierdzają*, 13 maja 2021 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2118397,1,polacy-odwracaja-sie-od-unii-sondaze-wcale-tego-nie-potwierdzaja.read>.

8 *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Polacy%20wobec%20UE%20-%20raport%20Fundacji%20Batorego.pdf>.

deklarowany niedosyt informacji na temat skutków członkostwa w Unii dla Polski i Polaków⁹.

Trwałość poparcia dla Unii Europejskiej mimo wątpliwości. W tym sensie opisywane szerokie poparcie dla Unii może się okazać płytkie. Z drugiej strony propagandowe ataki na UE – głównie prawicy – trwają już od lat i zdają się nie wywierać wpływu na kluczowy wskaźnik poparcia dla członkostwa w Unii. Wydaje się więc, że generalny stosunek zdecydowanej większości Polaków do UE jest trwały i odporny na bieżące polityczne wydarzenia. Można go sytuować w obszarze głębokich postaw czy nawet elementu nowoczesnej tożsamości Polaków (na co wskazuje chociażby omówiony wyżej wzrost odsetka badanych deklarujących się jako Europejczycy).

Rząd Polski a Unia: zakładnik Europa

Wojna a pozycja Polski w Unii. Agresja rosyjska na Ukrainę ma wielki wpływ zarówno na zewnętrzne otoczenie Unii, jak i na funkcjonowanie UE, szczególnie jeśli chodzi o politykę bezpieczeństwa i zagraniczną, politykę energetyczną czy zieloną transformację. Polski rząd chciał wykorzystać te nadzwyczajne okoliczności, żeby wyjść z impasu i zakończyć bez ustępstw spór wokół praworządności, ale do przełomu nie doszło. Wzrosła waga Polski jako dużego kraju Unii położonego na granicy z napadniętą Ukrainą oraz państwa, które od lat ostrzegało przed agresywną polityką Rosji.

Spór o praworządność i brak akceptacji Krajowego Planu Odbudowy. Kluczowym problemem w stosunkach z Unią pozostaje wciąż kwestia praworządności. Spór ma długą historię, sięgającą obsadzenia przez prezydenta Andrzeja Dudę tzw. sędziów dublerów w Trybunale Konstytucyjnym jeszcze w 2015 r. oraz późniejszych sporów wokół zmian w Sądzie Najwyższym (SN), a także likwidacji Krajowej Rady Sądownictwa i powołania na jej miejsce tzw. neo-KRS. Na obecnym etapie kluczową rolę odgrywają orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z lipca 2021 r. (wyrok i postanowienie o zabezpieczeniu) dotyczące przede wszystkim Izby Dyscyplinarnej SN oraz systemu dyscyplinarnego dla sędziów – TSUE uznał je za sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Spór o wdrożenie w życie tych postanowień doprowadził do niezaakceptowania przez unijne instytucje Krajowego Planu Odbudowy. Trybunał luksemburski uznał też za zgodny z prawem mechanizm „pieniądze za praworządność” umożliwiający zamrażanie wypłaty funduszy już z budżetu Unii w wypadku nieprawidłowości bezpośrednio związanych z wydawaniem pieniędzy unijnych (zaskarżony przez Polskę i Węgry). Ten mechanizm ma większe znaczenie dla Węgier niż Polski, lecz teoretycznie może jednak stanowić kolejny środek nacisku na Polskę (oprócz toczącego się już od lat postępowania na podstawie art. 7 traktatu o UE czy kolejnych postępowań naruszeniowych).

Osiemnaście lat
Polski w Unii
Europejskiej
w polityce:
egzamin
dojrzałości

Kluczowym problemem w stosunkach z Unią pozostaje wciąż kwestia praworządności.

9 I. Niemczycki, współpraca M. Sęk, *Młodzi w Unii Europejskiej*, badania Frontu Europejskiego, Warszawa 2018, <http://mlodzi2018.pl/files/raport3.pdf>.

Unia i kraje zachodniej Europy, z Niemcami na czele, są przedmiotem ciągłej krytyki rządzącej prawicy oraz związanych z nią mediów publicznych i prywatnych

Polska odpowiedziała orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego kierowanego przez Julię Przyłębską (legalność jej nominacji także jest kwestionowana) o wyższości polskiej konstytucji nad prawem unijnym, z czego miałyby wynikać „nieważność” orzeczeń TSUE w sprawie legalności powołania sędziów w Polsce.

Wewnętrzne spory w obozie PiS. W ciągu ostatnich miesięcy wielokrotnie mówiono o kompromisie między Warszawą i Brukselą odblokowującym wypłaty z Krajowego Planu Odbudowy, ale do jego realizacji nie doszło. Kompromis miałby objąć wdrożenie orzeczeń Trybunału unijnego. W Sejmie są projekty ustaw, które mają uregulować tę sprawę (prezydencki, PiS oraz Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobry), ale rządząca prawica nie może dojść w tej sprawie do porozumienia. Główną przeszkodą jest postawa ugrupowania Ziobry, które postanowiło budować swoją polityczną pozycję na radykalnych hasłach antyunijnych.

Kolejną przeszkodą w zakończeniu sporu z Brukselą jest wielość ośrodków w ramach Zjednoczonej Prawicy, które chciałyby mieć wpływ na politykę europejską. Zgodnie z konstytucją należy ona przede wszystkim do premiera, który działa we współpracy z ministrem ds. UE Konradem Szymańskim. Obóz premiera, mimo antyunijnej retoryki, ma opinię pragmatycznego w kontaktach z Brukselą, jednak ze względu na drugorzędną pozycję polityczną Mateusza Morawieckiego i chwiejność większości obozu władzy w Sejmie wiele propozycji premiera nie zostaje zrealizowanych.

Istotnym graczem w polityce europejskiej staje się prezydent Andrzej Duda, który odwiedził Brukselę w lutym 2022 r. i chce się stać patronem kompromisu w sprawie Krajowego Planu Odbudowy. Hamulcowym kompromisowych inicjatyw wobec Unii jest z kolei minister Ziobro, którego partia dysponuje 19 głosami w Sejmie. Istotną rolę w obozie prawicy wciąż odgrywa prezes PiS Jarosław Kaczyński, który wraz ze swoim otoczeniem podejmuje najważniejsze decyzje. Ich wdrożenie jednak w obecnych warunkach politycznych bywa długotrwałe lub problematyczne. Kaczyński zapowiedział np. likwidację Izby Dyscyplinarnej „w obecnej postaci” jeszcze latem 2021 r. (wywiad dla PAP z 7 sierpnia 2021 r.).

Propagandowe ataki na instytucje i państwa unijne. Unia i kraje zachodniej Europy, z Niemcami na czele, są przedmiotem ciągłej krytyki rządzącej prawicy oraz związanych z nią mediów publicznych i prywatnych. Są oskarżane o wrogość wobec Polski, a media powtarzają narracje o słabnącej Europie opanowanej przez migrantów i przedstawicieli „ideologii LGBT”. Instytucje Unii z kolei, według propagandy PiS, zajmują się przede wszystkim realizowaniem interesów najsilniejszych państw UE, przede wszystkim Niemiec.

Okazją do ataków stały się ostatnie wyzwania, przed którymi stanęła Unia. Na początku pandemii koronawirusa premier Morawiecki mówił, że z tego rodzaju zagrożeniami mogą się mierzyć tylko państwa narodowe. Ostatecznie Unia stała się kluczowa w zwalczaniu pandemii (zakup szczepionek, wymiana informacji medycznych, certyfikaty covidowe, fundusz odbudowy). Rząd i spółki skarbu państwa z sektora energetycznego próbowały

też przerzucić odpowiedzialność za wzrost cen nośników energii na unijną politykę klimatyczną.

Po agresji Rosji na Ukrainę premier Morawiecki ostro krytykuje sojuszników europejskich, przede wszystkim Niemcy i Francję. Berlin nie odpowiada na te ataki, natomiast prezydent Emmanuel Macron, odnosząc się do krytyki jego rozmów z Władimirem Putinem, oskarżył polskiego premiera o wtrącanie się we francuską kampanię wyborczą i nazwał go „skrajnie prawicowym antysemitą”. Należy się spodziewać, że te polityczne ataki będą miały wpływ na relacje Polski z instytucjami i stolicami unijnymi.

Budowanie antyeuropejskich koalicji. Prawo i Sprawiedliwość pozostaje w Parlamencie Europejskim częścią umiarkowanej eurosceptycznej frakcji Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Odgrywa ona relatywnie niewielką rolę w Europie w porównaniu do największych grup politycznych, jak Europejska Partia Ludowa czy Socjaliści i Demokraci, ale też w zestawieniu z Renew Europe czy Zielonymi. W ostatnich miesiącach PiS uczestniczył jednak w próbach budowania radykalniejszej frakcji antyeuropejskiej.

W grudniu 2021 r. w Warszawie oraz w lutym 2022 r. w Madrycie odbyły się zjazdy skrajnie prawicowych partii, w których uczestniczyli m.in. przywódczyni francuskiego Zjednoczenia Narodowego Marine Le Pen, szef włoskiej Ligi Matteo Salvini, premier Węgier Viktor Orbán, przywódca hiszpańskiej partii Vox Santiago Abascal oraz Mateusz Morawiecki. Ze względu na rosyjski atak na Ukrainę PiS na razie wycofał się z planów budowy tego aliansu z jawnie proputinowskimi ugrupowaniami.

Próby budowania pozycji w regionie ze zmiennym szczęściem. Problemy w relacjach z instytucjami unijnymi oraz największymi państwami Unii rząd PiS próbuje równoważyć, budując regionalne sojusze, przede wszystkim z krajami Grupy Wyszehradzkiej. Premier Morawiecki nawiązał dobre relacje z nowym premierem Czech Petrem Fialą, zakończył spór o elektrownię w Turowie, ale Czesi nie będą skłonni wraz z Warszawą sprzeciwić się Brukseli i mocarstwom unijnym (podobnie jest ze Słowacją). Relacje z Węgrami muszą ulec rozluźnieniu ze względu na coraz bliższy sojusz Viktora Orbána z Władimirem Putinem. Alians ze Słowenią zapewne osłabnie po porażce wyborczej premiera Janeza Janšy. Związki z Rumunią dotyczą przede wszystkim kwestii bezpieczeństwa.

Problemy wynikające głównie z polityki wewnętrznej pogarszają pozycję Polski w Unii. nierozwiązane spory o praworządność, wewnętrzne konflikty w obozie PiS prowadzące do paraliżu decyzyjnego, propagandowe ataki na instytucje i państwa unijne oraz sojusze z antyeuropejskimi ugrupowaniami osłabiają Polskę w Europie. Wybuch wojny na Ukrainie sprawił jednak, że obecnie znaczenie Warszawy wzrosło.

Polska jako duże państwo Unii zajmuje znaczące miejsce w Radzie UE, jest więc konsultowana w kwestiach wszelkich inicjatyw przez partnerów europejskich. Natomiast w zgłaszaniu nowych inicjatyw odgrywa w ostatnich latach marginalną rolę, zważywszy na jej wielkość i potencjał.

Osiemnaście lat
Polski w Unii
Europejskiej
w polityce:
egzamin
dojrzałości

Polska jako duże państwo Unii zajmuje znaczące miejsce w Radzie UE, jest więc konsultowana w kwestiach wszelkich inicjatyw przez partnerów europejskich. Natomiast w zgłaszaniu nowych inicjatyw odgrywa w ostatnich latach marginalną rolę.

Wiele przykładów świadczy o pozostawaniu Polski na obrzeżu inicjatyw unijnych, np. Prokuratoria Generalna kierowana przez Ziobrę nie zamierza przystąpić do Prokuratury Europejskiej (European Public Prosecutor's Office, EPPO), w której uczestniczą już 22 państwa Unii. Zdaniem Ziobry europejski urząd śledczy ma zbyt szerokie kompetencje, a ściganie przestępstw powinno być wyłącznie kompetencją państw członkowskich¹⁰.

Jak się zmienia Unia Europejska

Agresja Rosji na Ukrainę wywiera i będzie wywierać wpływ na politykę unijną. Unia zerwie lub radykalnie ograniczy współpracę z Rosją w wielu dziedzinach, m.in. finansowej i kapitałowej, technologii, przemysłu, handlu, lotnictwa. Znacząco zwiększy się rola polityki bezpieczeństwa, która była do tej pory traktowana w dużym stopniu jako element polityki gospodarczej oraz wspierającego jej rozwój prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Równoległe w sferze bezpieczeństwa wzmocnione zostaną relacje transatlantyckie czy z Wielką Brytanią i innymi sojusznikami.

Unia Europejska wstrzyma zapewne plany powrotu do równowagi budżetowej w 2023 r., rozważy także wprowadzenie kolejnego instrumentu finansowego wzmacniającego gospodarkę. Będzie poszukiwała wyjścia z kryzysu dostaw gazu i długoterminowo wycofa się z uznaniem tego paliwa za przejściowe w procesie transformacji energetycznej oraz będzie się starała pogłębić współpracę energetyczną między członkami Wspólnoty. Możliwe jest nieco szersze otwarcie Unii na wschód (w kierunku Ukrainy, Mołdawii i Gruzji czy Bałkanów Zachodnich), ale prawdopodobne jest raczej pogłębienie istniejącej współpracy niż formalne rozszerzanie¹¹.

Unia Europejska zmienia się i bez wojny. Kierunki rozwoju pokazały priorytety Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen z 2019 r. Pierwszy to transformacja ekologiczna i Zielony Ład, kolejne to „gospodarka, która służy ludziom” (wymiar ekonomiczny i społeczny), transformacja cyfrowa, ochrona europejskiego stylu życia, silniejsza pozycja Europy na świecie oraz nowy impuls dla demokracji europejskiej¹². Nowe wyzwanie to przede wszystkim zwalczanie pandemii i jej konsekwencji. Coraz ważniejszym ośrodkiem integracji europejskiej staje się strefa euro; Polska jest największym krajem Unii, który nie przyjął tej waluty.

Z każdym z tych wyzwań Polska ma mniejsze lub większe problemy czy spory z partnerami unijnymi. Na przykład ostro krytykuje zaproponowany przez Brukselę pakiet Fit for 55, który ma doprowadzić do zredukowania emisji CO₂ do 55 proc. w 2030 roku¹³. Problemy PiS z Unią, na czele z niezakończonym

10 M. Cedro, M. Czapluk, *Na czym polega spór o prokuraturę europejską*, „Polityka Insight” z 21 kwietnia 2022 r., <https://www.politykainsight.pl/europa/budzetunijny/2155541,1,na-czym-polega-spor-o-prokurature-europejska.read>.

11 M. Cedro, *Jak wojna zmienia Unię*, „Polityka Insight” z 4 marca 2022 r., <https://www.polityka-insight.pl/europa/komisjaeuropejska/2156949,1,jak-wojna-zmienia-unie.read>.

12 Ursula von der Leyen, *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy*, Komisja Europejska, Bruksela 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf.

13 T. Bielecki, Rok 2022: *Demokracja, klimat, Rosja*, „Analiza” 2021, nr 12, In.Europa, Warszawa 2021,

sporem o praworządność, będą ograniczały możliwości działań rządu polskiego we wszystkich tych obszarach.

Nadchodzi Unia 2.0. Jak zauważają autorzy raportu Fundacji Batorego *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, cele i priorytety integracji europejskiej ulegają w ostatnich latach głębokiej redefinicji. Unia przestaje już być tylko odpowiedzią na wewnętrzne problemy Europy (zapewnienie pokoju, jednoczenie kontynentu, pojednanie), a skupia się na reakcji na zewnętrzne wyzwania (autorzy wymieniają m.in. zmiany klimatyczne, konfrontację geopolityczną z innymi potęgami globalnymi, zwalczanie pandemii czy regulację migracji). Szczególny priorytet zyskują w tym modelu Unii zmiany związane z transformacją gospodarki unijnej w celu ograniczenia emisji¹⁴.

Zmieniają się też najważniejsze cele Unii, staną się nimi przede wszystkim trwały rozwój uwzględniający cele klimatyczne i środowiskowe, obrona suwerenności europejskiej w wymiarze gospodarczym (co wymaga większego protekcjonizmu i interwencjonizmu) oraz zapewnianie dóbr publicznych (sprawiedliwe płace, czyste środowisko, zdrowie). Pełne i owocne uczestnictwo w tej Unii 2.0 będzie wymagało spełnienia określonych warunków: realizacji celów klimatycznych, gotowości do reform strukturalnych i wierności wartościom europejskim¹⁵. Od spełnienia tych warunków będzie zależał także udział Polski w finansowaniu z budżetu UE i innych instrumentów finansowych. Polska musi być gotowa na to, by aktywnie brać udział w tych przemianach.

Łukasz Lipiński

Zastępca redaktora naczelnego
tygodnika „Polityka”
In.Europa

Osiemnaście lat
Polski w Unii
Europejskiej
w polityce:
egzamin
dojrzałości

<http://ineuropa.pl/2021/12/30/rok-2022-demokracja-klimat-rosja/>.

14 S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Fundacja Batorego, Warszawa 2021, s. 9, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Nowy-rozdzial_Transformacja-UE-a-Polska.pdf.

15 *Ibidem*, s. 10.

18in.

Osiemnaście lat Polski w Unii Europejskiej

pod redakcją Anny Radwan-Röhrenscheff

©Instytut In.Europa, 2022

www.ineuropa.pl

Redakcja i korekta

Aleksandra Zieleniec

Projekt i skład

FRYCZ I WICHA Sp.J.

Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autorów i wydawca nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

Partnerzy Instytutu In.Europa

Instytut Bronisława Komorowskiego, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej.

Dziękujemy Przedstawicielstwu Komisji Europejskiej w Polsce

i Biuru Informacyjnemu Parlamentu Europejskiego w Polsce.

in.europa



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

**INSTYTUT
BRONISŁAWA
KOMOROWSKIEGO**