

# Demokratyczna legitymizacja polskiej polityki europejskiej – analiza systemowa

*Streszczenie*

**Autor: Michał Dulak**

Praca doktorska przygotowana pod kierunkiem  
prof. dr hab. Janusza Józefa Węca

Prezentowana rozprawa doktorska stanowi kompletne opracowanie zagadnienia demokratycznej legitymizacji polityki europejskiej Polski. Funkcjonowanie Sejmu, Senatu oraz samorządu terytorialnego w sprawach związanych z członkostwem w UE opisywane jest przez autora z perspektywy założeń teoretycznych nowego instytucjonalizmu. Dodatkowo, w pracy wykorzystana została metoda analizy systemowej, dzięki której w całościowy sposób przedstawiono aktywność podmiotów politycznych oraz mechanizmy dotyczące legitymizacji krajowej polityki europejskiej.

W rozprawie doktorskiej autor założył osiągnięcie trzech celów badawczych. Pierwszym z nich było stworzenie modelu systemu polskiej polityki europejskiej. Drugim celem badawczym była analiza aktualnego miejsca i roli Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej. Trzecim celem było empiryczne zbadanie skuteczności funkcjonowania Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego w procesach przebiegających w ramach systemu krajowej polityki europejskiej. Dla osiągnięcia wskazanych celów autor w poszczególnych rozdziałach pracy zweryfikował jedenaście hipotez badawczych.

W pierwszym rozdziale rozprawy doktorskiej przedstawiony został model systemu krajowej polityki europejskiej. Składają się na niego elementy opisane w kolejnych podrozdziałach. Jest to po pierwsze cel owej polityki, który definiują formalne postulaty wpływające z norm prawnych, polityczne strategie partii rządzących oraz opozycji, a także społeczne oczekiwania wobec korzyści uzyskiwanych z członkostwa w UE. Po drugie, do systemu polskiej polityki europejskiej zaliczają się instytucje i organy administracji publicznej oraz aktorzy polityczni (urzędnicy, posłowie, senatorowie i deputowani do PE). Do systemu należą ponadto normy prawa krajowego, przepisy organizacyjne wewnątrz administracji, wybrane elementy *acquis communautaire*, a także reguły nieformalne, takie jak na przykład zwyczaje wykształcone w praktyce politycznej. Dzięki analizie tzw. *path*

*dependant process* w rozdziale pierwszym opisany został również proces przeniesienia centrum decyzji systemu krajowej polityki europejskiej z domeny Prezesa Rady Ministrów do sfery kompetencji ministra spraw zagranicznych. Po trzecie, do systemu krajowej polityki europejskiej autor zaliczył mechanizmy administracyjne wykorzystywane przez właściwe organy i instytucje. Procedury te opisane zostały w ujęciu czterech tak zwanych sfer relacyjnych polskiej polityki europejskiej zaproponowanych pierwotnie przez Artura Nowak-Fara.

Rozdział drugi, podobnie jak pierwszy, ma charakter teoretyczny. Jego celem jest zidentyfikowanie najważniejszych uwarunkowań zewnętrznych oddziałujących na legitymizowanie krajowej polityki europejskiej przez Sejm, Senat oraz samorząd terytorialny. W tej części pracy udowodniono, że pozycja parlamentu i samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej zwiększa się wraz ze zmianą ich roli w systemie instytucjonalnym UE, spowodowaną zmianami traktatowymi oraz stosowaniem nowych metod zarządzania publicznego.

W rozdziale trzecim poddana analizie została legitymizacyjna funkcja Sejmu i Senatu w systemie krajowej polityki europejskiej. W pierwszym podrozdziale autor szczegółowo opisuje siedem mechanizmów współpracy Sejmu i Senatu z innymi podmiotami systemu krajowej polityki europejskiej. Zostały one zidentyfikowane na podstawie przepisów tzw. ustawy kooperacyjnej z dnia 8 października 2010 r. oraz powiązanych z nią krajowymi i europejskimi aktami prawnymi. W ramach drugiego podrozdziału metodą ilościowego opisu danych statystycznych oraz przy pomocy studium przypadku autor empirycznie zbadał skuteczność legitymizacyjną parlamentu w systemie krajowej polityki europejskiej. Efektywność zmierzona została w odniesieniu do czterech pól aktywności Sejmu i Senatu. Są nimi: informowanie o udziale rządu w stanowieniu prawa w UE; opiniowanie i doradzanie w procesie tworzenia prawa UE; opiniowanie kandydatów na niektóre stanowiska w UE; wpływ na przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. Na podstawie uzyskanych wyników możliwe jest wyciągnięcie istotnych wniosków dla bardziej optymalnego udziału Sejmu i Senatu w sprawach europejskich w przyszłości.

W czwartym rozdziale rozprawy doktorskiej zaprezentowane zostały kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań związanych z członkostwem Polski w UE. Samorząd terytorialny pełni w krajowej polityce europejskiej funkcję podmiotu uzupełniającego demokratyczną legitymizację systemu tej polityki. Przyczynia się do tego w pierwszej kolejności wzrost znaczenia samorządów lokalnych i regionalnych w UE, który pozwolił tym podmiotom na bardziej aktywny udział w kreowaniu polityk publicznych na

poziomie unijnym. Na znaczenie samorządów lokalnych i regionalnych w UE nakłada się także w istotny sposób pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce. Do efektywnego wykonywania zadań europejskich samorząd terytorialny posiada rozbudowane struktury instytucjonalne, takie jak korporacje samorządowe, konwenty organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, czy też Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Aktywne zaangażowanie korporacji samorządowych oraz KWRiST w programowanie mechanizmów wdrażania polityki spójności w Polsce pozwoliło władzy centralnej na uzyskanie legitymizacji dla podejmowanych działań. Przy wykorzystaniu metody analizy studium przypadku zbadany został stopień, w jakim jednostki samorządu terytorialnego wpłynęły na ostateczny kształt kluczowych dokumentów strategicznych i aktów prawnych związanych z polityką spójności w latach 2007-2013 oraz 2014-2020.

Udział Sejmu, Senatu oraz samorządu terytorialnego w krajowej polityce europejskiej jest złożonym i wieloaspektowym zagadnieniem politologicznym. Jednak wraz ze wzrostem znaczeniach parlamentów narodowych oraz regionów państw członkowskich w UE, badanie skuteczności tych podmiotów w sprawach unijnych jest coraz ważniejsze. Stąd też efekty badań, które prezentuje powyższa rozprawa doktorska, mogą posłużyć jako podstawa do prowadzenia w Polsce systematycznej oceny aktywności parlamentu i samorządu terytorialnego w omawianym temacie.