


Małgorzata Bielecka  <https://orcid.org/0000-0002-2318-2877>
Politechnika Koszalińska
e-mail: malgorzata.bielecka2019@gmail.com

Profesjonalizacja polskiej służby cywilnej po akcesji do Unii Europejskiej

Professionalization of the Polish Civil Service after accession to the European Union

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_03mb

Streszczenie

W artykule podjęto rozważania dotyczące europeizacji polskiej służby cywilnej po akcesji do Unii Europejskiej. Autorka stara się wykazać, że wraz akcesją Polski w struktury europejskie służba cywilna przejęła wiele zasad i wartości z poziomu europejskiego. Wartości owe w postaci hard law, jak i soft law wdrożono do krajowego porządku prawnego.

Słowa kluczowe: służba cywilna, europeizacja, integracja europejska

Abstract

The article examines the problems associated with the Europeanization of the Polish Civil Service after Poland's accession to the European Union. The author demonstrates that, following the accession of Poland to the European Union, Poland's Civil Service took over many rules and values from the European Union and incorporated them into the domestic legal order.

Keywords: Civil Service, Europeanization, European integration

Wprowadzenie

Od pewnego czasu w studiach europejskich dość intensywnie eksplorowane jest pojęcie europeizacji i zachodzące w związku z nią procesy społeczne, polityczne czy prawne. Przeobrażenia w poszczególnych obszarach objętych europeizacją są dość szerokie i budują nową jakość społeczną. Europeizacja polskiej służby cywilnej jest z jednej strony wynikiem integracji europejskiej, a z drugiej – przyjęcia standardów w zakresie prawa do dobrej administracji.

W tym celu Unia Europejska uchwaliła między innymi Europejski Kodeks Dobrej Administracji, w którym zapisała, że każde państwo członkowskie powinno zadbać o przyzwoitą bazę odpowiedzialną za funkcjonowanie administracji publicznej. Filarem nowoczesnego systemu administracji publicznej jest profesjonalna służba cywilna, zbudowana na zasadach profesjonalizmu, bezstronności, zaufania i skutecznego działania.

Zmiany wprowadzone w systemie służby cywilnej w Polsce są przejawem europeizacji norm i wartości, jak również odpowiedzią na zmieniające się konteksty i relacje na poziomie władza–obywatel. Zasadniczym celem badawczym niniejszego artykułu jest ukazanie roli i znaczenia europeizacji w procesie profesjonalizacji służby cywilnej. Ponadto autor stara się wykazać, na ile procesy europeizacji i integracja europejska zmieniły percepcję służby cywilnej.

W przedmiotowym tekście zakładam następującą hipotezę badawczą: europeizacja miała istotny wpływ na kreowanie i powstanie nowej formacji służby cywilnej. Zmiany zostały wymuszone przez odgórny transfer norm i wartości z poziomu ponadnarodowego na poziom narodowy, co w efekcie doprowadziło do powstania spójnej zgodnej z europejskimi standardami służby cywilnej w Polsce. Metodą badawczą, jaką zastosowano w artykule, jest analiza instytucjonalno-prawna, za pomocą której dokonano szerokiej eksploracji aktów prawnych kształtujących służbę publiczną zarówno na poziomie narodowym, jak i ponadnarodowym. Technika badawczą z kolei jest analiza dokumentów normatywnych oraz licznych opracowań i raportów tworzonych przez instytucje publiczne.

Europeizacja – kontekst pojęciowy

W dyskusjach na temat fenomenu zjawiska, jakim jest europeizacja, taksonomia aparatu pojęciowego nie jest jednolita, jego systematyka, a niekiedy jej brak, pozostawia wiele do życzenia¹. Analiza opracowań naukowych poświęconych procesowi europeizacji pozwala przyjąć, iż jest to rozwijający się proces polegający na złożonej interakcyjności zmiennych, skutkujący zróżnicowanymi, współzależnymi, a nawet czasami sprzecznymi efektami.

Tak ogólna definicja europeizacji pozwala na jej zastosowanie do wielu dyscyplin naukowych². T. Flockhart definiuje europeizację również na dość ogólnym poziomie,

¹ Zob. K. Holzinger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, „Journal of European Public Policy” 2012, Vol. 19(2), s. 292.

² K. Dyson, *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence*, [w:] K. Dyson (red.), *European States And The Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, Nowy Jork 2002, s. 2–3.

twierdząc, że jest to dynamiczny wielopostaciowy proces dyfuzji, myśli, procedur i zwyczajów europejskich. Proces ten ma silne konotacje socjologiczne, czego wyrazem jest odwołanie w projekcie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej do początków cywilizacji europejskiej, jej kulturowego i religijnego oraz cywilizacyjnego, a także humanistycznego dziedzictwa Cesarstwa Rzymskiego³.

Niektórzy autorzy dokonują nawet periodyzacji europeizacji na przestrzeni wieków, w której ramach wyróżniają pięć okresów:

1. Przed 1450 rokiem – okres samorealizacji europejskiej.
2. Lata 1450–1700 – okres protoeuropeizacji.
3. Lata 1700–1919 – okres europeizacji incipientnej.
4. Od 1914 roku – okres współczesnej europeizacji dośrodkowej.
5. Po 1945 roku etap współczesnej europeizacji odśrodkowej⁴.

Tabela 1. Etapy europeizacji w ujęciu historycznym

Etapy	Czynniki				
	Struktura normatywno- -ideowa	Agenci ideowi	Proces ideowy	Inne istotne czynniki historyczno- -społeczne	Znaczące obszary wpływu
Przed 1450 – europejska samorealizacja	jedność chrześcijaństwa	Krzyżowcy, kupcy, inwazyjni muzułmanie i Tatarzy	dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	barbarzyńcy, Saraceni, Tatarzy	Rzym, Kościół chrześcijański
1450–1700 – okres protoeuropeizacji	cywilizacja, chrześcijaństwo	kupcy, wojownicy, żydowscy i muzułmańscy myśliciele	dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	Turcy, ludy niecywilizowane	superior i bezgraniczny Zachód
1700–1914 – europeizacja incipientna	racjonalność europejska oparta na zasadach administracyjno-organizacyjnych	administratorzy kolonialni, misjonarze, odkrywcy	kolonializm	barbarzyńcy, ludy kolonialne	świat cywilizowany

³ T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48(4), s. 788–789.

⁴ K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 145.

Etapy	Czynniki				
	Struktura normatywno-ideowa	Agenci ideowi	Proces ideowy	Inne istotne czynniki historyczno-społeczne	Znaczące obszary wpływu
Od 1914 – współczesna europeizacja dośrodkowa	wilsonizm, antyimperializm, pronacjonalizm	amerykańscy decydenci polityczni i ich przedstawiciele w różnych instytucjach, w późniejszym okresie też europejscy decydenci polityczni	socjalizacja państwa, rozwój instytucjonalny	faszizm i przeszłość Europy, sowietyzm	
Od 1945 – współczesna europeizacja odśrodkowa	normatywna Europa promująca swój zestaw norm	europejscy decydenci polityczni w europejskich instytucjach oraz organizacjach międzynarodowych	socjalizacja państwa, ekspansja i integracja instytucjonalna, uczenie się	przeszłość Europy, brutalny nacjonalizm, sowietyzm, wojowniczy islamizm	kraje członkowskie, liberalne demokracje

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012 za: T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48(4), s. 788–789.

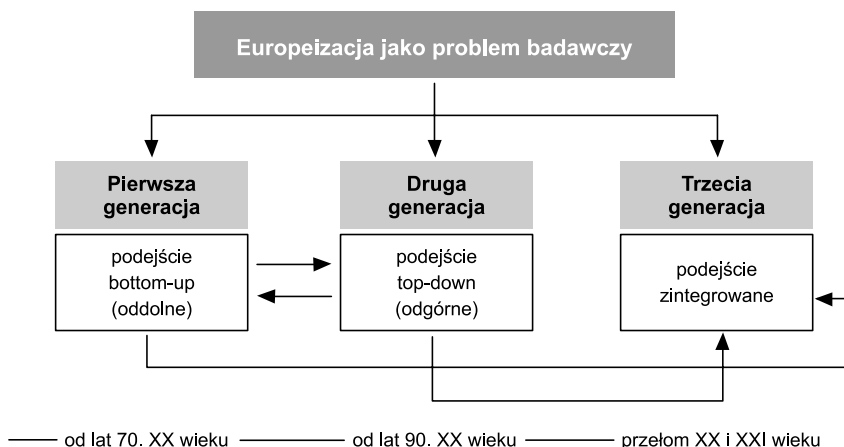
Współczesne pojęcie europeizacji coraz częściej odnosi się do samej Unii Europejskiej, a nie do Europy czy cywilizacji europejskiej. Można zatem zaryzykować tezę, że stanowi to pewne wypaczenie etymologii tego pojęcia, dlatego część autorów postuluje, aby rozgraniczyć europeizację i inne koncepcje Eu-izacji.

R. Ladrech traktuje europeizację jako „inkrementalny proces reorganizacji kierunków i kształtu polityki do takiego poziomu, że polityczno-gospodarcza dynamika Unii Europejskiej staje się poniekąd częścią logiki organizacyjnej krajowej polityki i jej decydentów”⁵. Biorąc pod uwagę systematykę filozoficzną, można wyróżnić trzy główne obszary badań europeizacji: ontologię, epistemologię i metodologię.

Ontologia europeizacji zajmuje się badaniem struktury i procesów europeizacji, epistemologia europeizacji rozpatruje sposób poznania tego zjawiska i analizuje, jaki jest przedmiot badań, jego relacje między teorią a praktyką. Najmniej rozwinięta jest metodologia europeizacji, która wypracowuje systematyczne procedury poznawania procesu

⁵ Zob. R. Ladrech, *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis*, „Party Politics” 1999, Vol. 8(4), s. 71.

europelizacji i instrumenty doskonalenia badawczego w tym zakresie⁶. Analizując dostępną literaturę polskojęzyczną i obcojęzyczną, dochodzimy do wniosku, iż do procesu europelizacji można zastosować trzy zasadnicze podejścia badawcze (rys. 1).



Rysunek 1. Europeizacja jako problem badawczy

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 151.

Pierwsze z nich to podejście oddolne, zapoczątkowane w latach 70. XX wieku⁷. Opiera się ono na grupach interesu i sieciach powiązań, które są środkiem, za którego pośrednictwem preferencje poszczególnych grup oddolnych są uwzględniane na poziomie Unii Europejskiej, wpływając na rozwój struktur politycznych⁸. Podejście to określane jest jako indukcyjne lub stopniowane z sekwencyjnym modelem przechodzenia od państwa przez międzynarodową organizację do wykreowania centrum⁹.

Drugie podejście traktuje europeizację jako czynnik eksplanacyjny dla zmian zachodzących na poziomie państw członkowskich. Zgodnie z założeniami tego podejścia Unię Europejską uznaje się za odrębny system polityczny¹⁰.

W podejściu tym następuje przesunięcie suwerenności państwowej ze zdecentralizowanego systemu, w którym główną rolę pełnią państwa narodowe oddziałujące na Unię Europejską w ramach relacji bilateralnych i multilateralnych, w kierunku supra- i subnarodowej

⁶ S. Bulmer, C.M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, *Queen's Papers on Europeanisation*, „Public Administration” 2005, No. 4, s. 23–25; H. Grabbe, *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 2001, Vol. 8(6), s. 1013–1031.

⁷ Czasami nazywane jest podejściem demokratycznym.

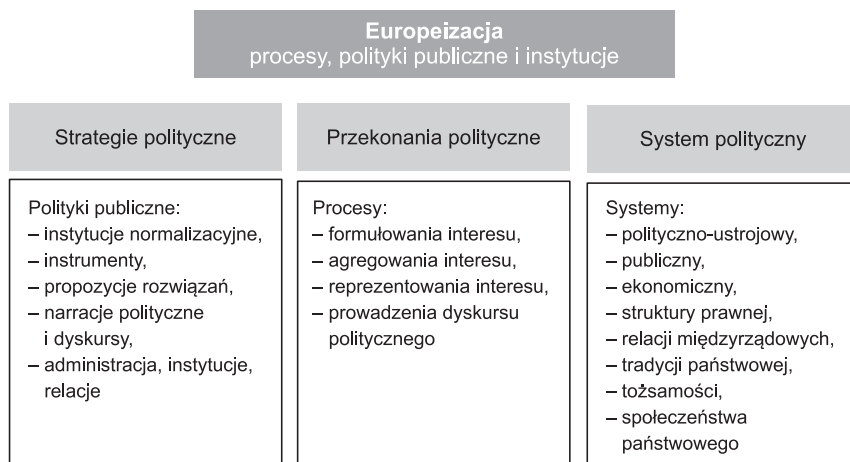
⁸ Zob. K.E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services*, „Politics” 2004, Vol. 24(1), s. 21; idem, *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005, Vol. 6(1), s. 52–53.

⁹ Zob. J. Caporaso, *The Three World of Regional Theory*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink, *Europeanization New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2007, s. 24–26.

¹⁰ Zob. J. Czaputowicz, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 5.

społeczności, która osiągnęła pewną zdolność organizacyjną oraz samoregulacji, co wiąże się z instytucjonalizacją systemu podejmowania decyzji¹¹.

Ważnym i zarazem istotnym efektem europeizacji jest zmiana strukturalna¹² krajowej polityki w trzech wymiarach: krajowych przekonaniach politycznych, krajowej strategii politycznej oraz krajowego systemu politycznego¹³.



Rysunek 2. Krajowe efekty europeizacji typu top-down

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 153.

Duży wpływ na uwarunkowania związane z podejściem ogólnym miał W. Sandholtz, według którego system instytucjonalny Unii Europejskiej może wpływać na państwa członkowskie w trzech wymiarach:

- przez ustanowienie autonomicznych instytucji unijnych, które mogą stosować własne niezależne instrumenty,
- poprzez kreowanie możliwości wyboru dla krajowych podmiotów sojuszników i aren działania¹⁴,

¹¹ B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza*, [w:] B. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja, Europeizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 214.

¹² J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 206–208.

¹³ Zob. M. Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca 2001, s. 45–49; R. Wong, *The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?*, [w:] Ch. Hill, M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 134, 145–146.

¹⁴ Same instytucje unijne mogą być w tym przypadku inicjatorami.

– przez nakłanianie do zmian w krajowych politykach i instytucjach, których wcześniej nie zakładały państwa unijne¹⁵.

W literaturze można znaleźć krytykę podejścia oddolnego, jakiej poddał ją W. Sandholtz. Wykazał on wiele niespójności konceptualnych, promował podejście właśnie odgórne, przychylając się jednocześnie do analizy i eksploracji procesu decyzyjnego Unii Europejskiej zgodnie z teorią sieciową¹⁶.

Obecnie trwająca trzecia fala badań nad europeizacją stanowi pewną próbę holistycznej koncepcji, zarówno deskrypcji, jak i eksplikacji, zakładającej wzajemne powiązanie tych procesów, a ponadto łączącej dotychczasowe podejścia oddolne i odgórne. W doktrynie podejmującej ten nurt badawczy pojawia się pojęcie „ciągłe wirującej wielopoziomowej spirali oddolnych i odgórnych procesów interakcji między unijnym a krajowym poziomem rządzenia”¹⁷.

Narzędziami europeizacji są instrumenty twarde, a więc wdrażane prawodawstwo, a także miękkie, do których zaliczyć można: otwartą metodę koordynacji, benchmarking, dobre praktyki, a także wymianę profesjonalistów. Metody te skutkują powstaniem efektu naśladownictwa¹⁸, któremu w procesie europeizacji nadaje się bardzo duże znaczenie¹⁹. Reasumując, pojęcie europeizacji jest bardzo pojemne, na co wskazują powyższe podejścia badawcze. Ponadto operacjonalizacja europeizacji również nie jest jednolita. Wreszcie przy jej badaniu stosuje się liczne podejścia badawcze oparte na podejściu instytucjonalnym, w tym różnych jego ujęciach (racjonalistyczny, historyczny, konstruktywizm, normatywny, szkoła racjonalnego wyboru, szkoła stanfordzka²⁰, instytucjonalizm refleksyjno-historyczny oraz instytucjonalizm neoliberalny)²¹.

Integracja europejska a polska służba cywilna

Na przełomie 1989 i 1990 roku w wyniku przemian ustrojowych, politycznych i społecznych doszło do ukształtowania nowego systemu politycznego i gospodarczego. Od samego początku procesy europeizacji miały charakter miękkiej. Były stosowane przede wszystkim środki perswazyjne. W późniejszym okresie europeizacja była wdrażana częściowo już za pomocą metod twardych, a więc dostosowania prawa. Unia Europejska miała dominującą rolę, a państwa członkowskie, chcąc uzyskać członkostwo, musiały dostosowywać się do standardów europejskich. T.G. Grosse uważa, że proces akcesyjny

¹⁵ W. Sandholtz, *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34(3), s. 427.

¹⁶ Należy zauważyć, że teoria sieciowa w przypadku Unii Europejskiej nie jest całkowicie spójna.

¹⁷ Zob. B. Nowak, R. Riedel, op. cit., s. 215; K. Wach, op. cit., s. 160.

¹⁸ Zob. więcej: K. Waltz, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 13.

¹⁹ K.E. Howell, *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*, <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell.pdf> [dostęp: 12.01.2021].

²⁰ Tak zwany instytucjonalizm socjologiczny.

²¹ Zob. J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 114–120.

polegał na faktycznym zastąpieniu w wielu segmentach spraw publicznych systemu komunistycznego przez instytucje europejskie²².

Nawet najwięksi rzecznicy poszerzenia, na przykład Niemcy, kierowali się w swym postępowaniu nie tylko wartościami liberalnymi, lecz także ewidentnymi procesami ekonomicznymi i geopolitycznymi. Z kolei można założyć, że były to interesy obopólne i znaczenie tego faktu doceniano w Polsce. Jeżeli chodzi o nasze państwo, to podkreślano, że członkostwo w Unii Europejskiej przyniesie niezmiernie korzyści ekonomiczne, zwiększone bezpieczeństwo, a także poprawi względy geopolityczne. Procesy transformacyjne miały również spowodować napływ zachodnioeuropejskiego kapitału i technologii.

W integracji z Unią Europejską widziano remedium na wszelkie bolączki Polski. Widoczna była kruchość instytucji demokratycznych, które łatwo poddawały się procesom europeizacji, choć nie bez problemów. W szczególności w tym okresie umacniano zdolność instytucjonalną administracji, aby mogła przyjmować dorobek prawa unijnego, co miało poprawić efekt odgórną europeizacji. W wielu przypadkach oznaczało to jednak centralizację i hierarchiczny sposób działania. W rezultacie Polska dobrze radziła sobie z implementacją prawa unijnego. Przykładem implementacji prawa unijnego były sprawy związane z rozwiązaniami normatywnymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, tworzenia skutecznego systemu prawnego mającego na celu absorpcję środków unijnych²³, ujednoczenia przepisów związanych z polepszeniem działania polskiej administracji²⁴ czy sprawy dotyczące ochrony środowiska polegające na wprowadzeniu regulacji odnośnie ocen oddziaływania na środowisko bądź tworzenia obszarów NATURA 2000. Gorzej radzono sobie z aktywnym uczestnictwem w tak zwanych oddolnych procesach europeizacji.

Przełom XX i XXI wieku obfitował w zmiany cywilizacyjne, strukturalne, społeczne, gospodarcze, na politycznych kończąc. Wśród badaczy poruszających kwestie europejskie podejmowane są dyskusje nad owymi zmianami. W sferze dyskursu pojawiały się kwestie dotyczące roli i znaczenia kapitału społecznego, instytucji państwa, Unii Europejskiej, zmian w sferze prawnej i politycznej, a także w szczególności polityk publicznych realizowanych przez Wspólnotę.

Okres ten charakteryzuje się głębokimi i zasadniczymi reformami ustrojowymi, jakie dokonały się w Unii Europejskiej. Pod wpływem transformacji społeczno-gospodarczej w niektórych państwach członkowskich zaczęto szukać nowych metod zarządzania dla polityk publicznych. Idea *good governance*, koncentrująca się na zarządzaniu politykami publicznymi, wiąże się z powstaniem Białej księgi European Governance. Według niej dobre rządzenie jest oparte na pięciu zasadach wdrażanych na wszystkich poziomach zarządzania, w szczególności globalnym, europejskim, krajowym, regionalnym, lokalnym. Zasady te to otwartość poprzez aktywną komunikację w dostępny i zrozumiały powszechnie sposób, partycypacja, czyli szerokie współuczestniczenie na wszystkich

²² T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012, s. 23.

²³ Wprowadzenie wzorowanej na Rozporządzeniu Rady UE i Komisji 1083/2006 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.

²⁴ W szczególności chodzi o wdrażanie przepisów o służbie cywilnej, wzorowanej na regulacjach pochodzących z krajów Unii Europejskiej, wdrażanie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej czy innych.

etapach prowadzenia polityki, rozliczalność, w której chodzi o przejrzystość prowadzonej polityki, efektywność, która koncentruje się wokół oceny przyszłego wpływu na bazie wcześniejszych doświadczeń we wdrażaniu poszczególnych polityk oraz spójności oznaczającej, iż realizowane polityki powinny być spójne i zrozumiałe, a waga tej kwestii wzrasta wraz z rozszerzeniem pola podejmowanych aktywności poszczególnych władz (w tym regionalnych i lokalnych) w realizacji polityk publicznych²⁵.

Kwestie związane z dobrym rządzeniem zostały rozszerzone w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjętym w 2001 roku oraz inicjatywie *Better Regulation*²⁶ zapoczątkowanej w 2002 roku. Zasady dobrego rządzenia były szczególnie widoczne od 2004 roku, kiedy akces do Unii Europejskiej uzyskało dziesięć nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, czy przy późniejszym rozszerzeniu w 2007 roku o Bułgarię i Rumunię²⁷.

Akces zwiększył otwartość tych państw na przyjmowanie wzorców płynących z Unii Europejskiej, a implementacja prawa unijnego, licznych rozwiązań organizacyjno-administracyjnych była warunkiem akcesji oraz skutecznego wypełniania kryteriów członkostwa, co wynika z zasady warunkowości, lojalności, subsydiarności i proporcjonalności. Prawo administracyjne, jak i modele wykonywania władzy publicznej od dawna stanowiły domenę państwa. Wraz z pojawieniem się sądownictwa ponadnarodowego oraz międzynarodowego systemu władztwa zaczęto tworzyć wspólne prawodawstwo w niektórych dziedzinach zarezerwowanych do tej pory dla państwa²⁸.

Co prawda, Unia Europejska, kontynuatorka Wspólnot Europejskich, jest oparta na zasadzie autonomii administracji narodowych, odpowiedzialnych za wdrażanie prawa unijnego, wymaga jednak, aby struktury administracyjne w poszczególnych państwach członkowskich cechowały się pewnymi wspólnymi wartościami²⁹. Wszystko to wpływa na wydajność i sprawność administracji, co z kolei przejawia się w funkcjonowaniu poszczególnych państw, a w konsekwencji ugrupowania, jakim jest Unia Europejska. Brak sprawnej administracji z łatwością powoduje, że dane państwo może zostać zepchnięte na margines decyzyjny, a także do roli biernego obserwatora powstających i realizowanych polityk publicznych³⁰. W konsekwencji sytuacja taka mogłaby również wpłynąć na państwo, które ponosiłoby tylko i wyłącznie same koszty integracji europejskiej. Brak sprawnej administracji mogłby się przyczynić do braku realnego wpływu na kształt

²⁵ *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008. Zob. też: N. Drejewska, *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83, s. 48–48.

²⁶ W dokumencie tym chodzi o lepsze stanowienie prawa.

²⁷ W bardziej ogólnym wymiarze odniesienia do tej tematyki można odnaleźć także w strategii lizbońskiej przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w 2000 roku czy w czwartym raporcie kohezyjnym przyjętym przez Komisję Europejską w 2006 roku.

²⁸ C. Nizzo, *National public administrations and European Integration*, Sigma, Paryż 1999, s. 2.

²⁹ G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

³⁰ Zob. więcej: M. Zawicki, *Wprowadzenie do polityki publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.

UE i jej przyszłość³¹. Mimo że Unia Europejska nie posiada uprawnień regulacyjnych w dziedzinie służby cywilnej poszczególnych państw członkowskich, to w istocie może za pomocą różnych mechanizmów wpływać na nie. W szczególności służą do tego takie instrumenty, jak Multi-level Government. Samo pojęcie *governance* jest tłumaczone jako zarządzanie lub zarządzanie publiczne. Z kolei termin *zarządzanie* jest dość mocno osadzony w naukach ekonomicznych. Z czasem znalazł swoje zastosowanie także w naukach politycznych, aby trafić do studiów europejskich³². Podkreśla to w swoich pracach J. Ruskowski. Co prawda, zdarzają się inne podejścia to tego terminu i inne jego tłumaczenia, na przykład *rządzenie* lub *urządzenie*. Wydaje się jednak, że na potrzeby studiów europejskich takie zaklasyfikowanie pojęcia *governance* nie jest uzasadnione. *Governance* charakteryzuje się nowoczesnym ujęciem politycznego procesu decyzyjnego³³.

Terminu tego używa się zatem do określania nowej metody rządzenia³⁴. Analizując literaturę, można jednak dojść do wniosku, że nie ma zgody co do znaczenia terminu *nowe metody zarządzania*. Liczne kontrowersje, jakie wynikają z definiowania tego pojęcia, powodują, że *nowe metody zarządzania* są pojęciem wyczerpującym wiele istotnych elementów, których łączne zdefiniowanie wydaje się nie do końca możliwe³⁵. Zarządzanie to zdaniem U. Diedrichsa „ciągly proces polityczny wyznaczający społeczeństwu jasne cele, a także interweniowanie w razie potrzeby, aby wspomóc realizację tych celów”³⁶. Na zarządzanie można zatem spojrzeć poprzez różnego rodzaju optyki zarówno politologiczne, jak i innych nauk. Każde definiowanie tego pojęcia może wprowadzić pewien chaos i nowy paradygmat, co powoduje, że pojęcie to zmienia swoje znaczenie. Jak wspomina J. Ruskowski, zarządzanie znalazło swoje miejsce także w opisie funkcjonowania Unii Europejskiej³⁷. Chodzi w nim o zarządzanie ponad granicami państw członkowskich³⁸.

Sumując, należy przyjąć że tak zwane nowe metody zarządzania to te cechy procesu decyzyjnego i zarazem implementacyjnego, które zawierają elementy innowacyjne i nie wchodzą w skład żadnej ze struktur instytucjonalnych danej polityki³⁹. Z *governance* wiąże się pojęcie *Multi-level Governance*. MLG to pewna idea, która wskazuje na sposób podejmowania wiążących decyzji w Unii Europejskiej w oparciu o gęstą sieć publicznych

³¹ C. Nizzo, op. cit., s. 5.

³² R. Mayntz, *From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies*, International Summer Academy „From Government to Governance: The Case of Integrated Product Policy”, September 7–11, Wuerzburg 2003.

³³ Por. J. Kolarska-Bonińska (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 16.

³⁴ J. Ruskowski, *Multi-level Governance. Paradygmat teoretyczny*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013, s. 8.

³⁵ U. Diedrichs, *Metody zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kolarska-Bonińska (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 13.

³⁶ Ibidem, s. 15.

³⁷ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

³⁸ *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, Dz.Urz. UE 2009/C 211/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:PL:PDF> [dostęp: 10.02.2021].

³⁹ U. Diedrichs, op. cit., s. 29.

i prywatnych aktorów, którzy działają i współpracują w układzie horyzontalnym i wertykalnym.

Sama debata o MLG jest obecna w szeroko rozumianym europejskim dyskursie od kilku lat i wywołana jest przeobrażeniami, jakie zaszły w zakresie prowadzenia polityki sektorowej i systemu decyzyjnego Unii Europejskiej. W. Wallace podaje, iż MLG nie jest zestawem instytucji podobnych do rządu, ale pewnego typu ideą, pojęciem abstrakcyjnym odnoszącym się do sieci państwowych i niepaństwowych aktorów współpracujących ze sobą, aby osiągnąć to, czego państwa członkowskie ze względu na postępy integracji nie są w stanie przyjąć na drodze międzyrządowych negocjacji⁴⁰.

R. Duda, powołując się na P. Schmittera, podaje, że MLG można zdefiniować jako pewien układ aranżowany w celu podejmowania prawnie wiążących decyzji, który angażuje wielość z jednej strony politycznie niezależnych, ale z drugiej strony współzależnych aktorów zarówno prywatnych, jak i publicznych. W oparciu o mniej lub bardziej ciągły system negocjacji/deliberacji i implementacji, operuje na różnych poziomach terytorialnej agregacji, które nie wyznaczają wyłącznych politycznych funkcji i nad którymi nie można ustanowić żadnej formy hierarchii politycznej władzy⁴¹.

W doktrynie dotyczącej studiów europejskich spotkać można wiele innych definicji⁴². Mają one jednak wspólne cechy, które świadczą o tym, że: MLG skupia uwagę na systemie zarządzania Unią Europejską, który obejmuje ponadnarodowe, narodowe, subnarodowe i regionalne płaszczyzny oraz aktorów państwowych i niepaństwowych, ponadto MLG przykłada dużą wagę do negocjacji oraz różnych form współpracy między poszczególnymi aktorami tego procesu, zwraca uwagę na rolę partnerów społecznych, w szczególności eksponując zasadę partnerstwa, ponadto system wielopoziomowego zarządzania nie tworzy żadnych prawnych ram współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania⁴³. Reasumując, MLG zakłada istnienie wielopoziomowych sieci współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Multi-level Governance można podzielić sektorowo ze względu na realizowane przez Unię Europejską polityki sektorowe⁴⁴. Podział ten wynika również z tego, że w działalność Unii Europejskiej angażują się różni aktorzy zarówno na poziomie ponadnarodowym, narodowym, subnarodowym, jak i regionalnym czy lokalnym. MLG to nowoczesny paradygmat zarządzania Unią Europejską. Ma ono bezpośredni styk z procesami europeizacji, które w wyniku sprawowania odpowiedniego władztwa na różnych poziomach wpływają

⁴⁰ Zob. M. Wallace, *Less than a federation, more than a regime; The Community as a political system*, [w:] H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 20–59.

⁴¹ R. Duda, *Multi-Level Governance – MLG. Nowy sposób zarządzania Unią Europejską w obliczu procesów integracji i regionalizacji*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2013, s. 72.

⁴² H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2001; I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004; S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010.

⁴³ R. Duda, op. cit., s. 134.

⁴⁴ M. Poboży (red.), *Polityki sektorowe Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2010.

bezpośrednio bądź pośrednio na zmiany dokonujące się w państwach członkowskich. W tym kontekście należy przyjąć, że MLG oraz procesy europeizacji administracji publicznej stały się faktem. Wpływają one na ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz wdrażanie polityk publicznych, formalną współpracę urzędników administracji publicznej, co przyczynia się do powstawania odpowiedniej kultury organizacyjnej (administracyjnej), orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także do tworzenia odpowiednich sieci współpracy⁴⁵. Wyrazem europeizacji jest zapis traktatowy mówiący o tym, że zasada swobodnego przepływu nie obejmuje zatrudnienia w służbie cywilnej.

W celu przeciwdziałania różnicom interpretacyjnym w poszczególnych krajach członkowskich w odniesieniu do zakresu podmiotowego administracji publicznej Europejski Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował jej rozumienie na poziomie wspólnotowym. Należy jednak wskazać, iż interpretacja Trybunału ma charakter zawężający⁴⁶.

Zgodnie z jego orzecznictwem zasada swobodnego przepływu osób może być ograniczona tylko do tych stanowisk, na których wykonuje się pośrednio lub bezpośrednio zadania powierzone przez prawo publiczne i strzeże interesu państwa lub innych instytucji prawa publicznego⁴⁷. Realizacja tych zadań zakłada bowiem szczególny związek pomiędzy osobami zajmującymi stanowiska publiczne a państwem, jak również wzajemność ich szczególnych praw i obowiązków tworzących podstawę dla ustanowienia wymogu posiadania obywatelstwa⁴⁸.

W sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Luksemburgowi⁴⁹, dotyczącej odwoływania się przez Luksemburg do przepisu Konstytucji, stanowiącego, iż wyłącznie obywatele luksemburscy mogą być zatrudniani na stanowiskach cywilnych i wojskowych, Europejski Trybunał Sprawiedliwości zarzucił Luksemburgowi naruszenie przepisów w sprawie swobodnego przepływu osób na terytorium Unii Europejskiej⁵⁰.

Luksemburg wyłączył co do zasady możliwość zatrudniania nieobywateli na stanowiskach urzędników służby cywilnej i pracowników publicznych w sektorach: badań naukowych, edukacji, zdrowia, wewnętrznego transportu, poczty i telekomunikacji oraz usług w zakresie dystrybucji wody, gazu i elektryczności. Ograniczenie to miało charakter generalny i nie różnicowało tych stanowisk ze względu na zakres i rodzaj zadań czy szczebel w hierarchii. Jego uzasadnienie opierało się na założeniu, iż wymóg obywatelstwa dotyczy wszelkich stanowisk, na których wykonuje się zadania dla państwa lub dla władz publicznych, w tym także stanowisk wykonawczych, technicznych czy obsługowych⁵¹.

⁴⁵ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych, tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski, Łódź 2003, s. 78–79.

⁴⁶ Ibidem, s. 57.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg, pkt 2.

⁴⁹ Commission v. Luxembourg, C-473/93.

⁵⁰ AN, *Normatywna i pozanormatywna implementacja wartości służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2011, s. 40.

⁵¹ EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg, pkt 25.

W szczególności jeśli chodzi o nauczycieli, podkreślano, iż warunek obywatelstwa łączy się z sytuacją demograficzną kraju oraz z koniecznością zapewnienia przekazywania uczniom wartości narodowych i tradycyjnych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił tej argumentacji w odniesieniu do określonych kategorii nauczycieli, w tym nauczycieli szkół ponadpodstawowych i lektorów języków obcych.

Stwierdził bowiem, iż edukacja dotycząca wyrabiania poczucia tożsamości narodowej uczniów następuje dzięki jednolitym standardom naboru, w tym szkolenia, doświadczenia i znajomości języka przez nauczycieli⁵². Podstawowym, potwierdzonym przez Trybunał zarzutem Komisji wobec Luksemburga było to, iż wyłączył on z zasady dostępność całych obszarów (sektorów) zawodowych dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej⁵³.

Tymczasem, o ile niewątpliwie wybrane stanowiska mogą podlegać warunkowi posiadania obywatelstwa, o tyle nie usprawiedliwia to wprowadzenia generalnego zakazu dla nieobywateli w tym zakresie⁵⁴. Należy stwierdzić, iż przykład Luksemburga trafnie obrazuje kierunek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeśli chodzi o rozumienie pojęcia administracji publicznej w kontekście swobodnego przepływu osób – obywateli Unii Europejskiej⁵⁵.

Należy wskazać, że w polskim ustawodawstwie, w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵⁶ po raz pierwszy w historii obowiązujących pragmatyk służbowych wprowadzono możliwość ubiegania się o stanowisko w służbie cywilnej przez obywateli Unii Europejskiej oraz przez inne osoby, które na mocy umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego mają prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷. Inicjatywę w tym zakresie ma mieć dyrektor generalny, który ma decydować, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, o jakie stanowiska w jego urządzenie, na których wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej.

Oprócz powyższego obostrzenia dotyczącego rodzaju wykonywanych zadań kandydat na stanowisko w służbie cywilnej powinien posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną stosownym dokumentem urzędowym, wymienionym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów⁵⁸. Wydaje się, że wspomniany przepis będzie miał wąskie i raczej sporadyczne zastosowanie w polskiej służbie cywilnej, do której należą funkcjonariusze administracji rządowej z definicji wykonujący zadania państwa sensu stricto, a nie na przykład nauczyciele, lekarze czy naukowcy, jak może to mieć miejsce w innych systemach⁵⁹.

⁵² Ibidem, pkt 35.

⁵³ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40.

⁵⁴ EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg, pkt 47.

⁵⁵ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40–43.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505.

⁵⁷ Zob. J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006, s. 181 i nast.

⁵⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, op. cit., art. 5.

⁵⁹ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40–43.

Niemniej jednak na podkreślenie zasługuje fakt dostosowania przepisów do ustawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie i każdorazowe zindywidualizowanie decyzji o dopuszczeniu cudzoziemca do służby cywilnej zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W praktyce w tak zwanych starych państwach członkowskich Unii Europejskiej od 60 do 90 procent stanowisk pracy w służbie publicznej jest otwartych dla obywateli innych państw członkowskich, co oznacza, że tylko od 10 do 40 procent stanowisk jest zarezerwowanych dla obywateli danego państwa⁶⁰. Ze względu na wspomniany wąski zakres podmiotowy trudno jednak odnosić te wielkości do sytuacji w polskiej służbie cywilnej.

Trybunał Sprawiedliwości w ramach swojego orzecznictwa ustanawia także europejskie standardy prawa administracyjnego, w tym służby cywilnej, stanowiące tak zwane niesformalizowane *acquis communautaire*. Opierając się na dotychczasowym dorobku i orzecznictwie narodowych sądów administracyjnych, definiuje i redefiniuje go w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w tym poprzez interpretację prawa wspólnotowego w odpowiedzi na zapytania sądów narodowych w konkretnych sprawach⁶¹.

W konsekwencji, stosując prawo narodowe i ponadnarodowe, właściwe instytucje narodowe sukcesywnie zaczynają wdrażać jednakowe standardy⁶². W tym kontekście proces europeizacji staje się procesem o charakterze top-down. Wartości i normy są dystrybuowane ze szczebla ponadnarodowego na poziom narodowy. Jest to swoistego rodzaju europeizacja góra-dół.

Polska, jako państwo członkowskie, przyjmuje odpowiednie wartości i normy oraz stara się je implementować do polskiego systemu prawnego czy polityki. Takimi wartościami, które w ramach europeizacji Polska wprowadziła do polskich regulacji z zakresu służby cywilnej, są: zawodowy charakter służby, otwartość, przejrzystość, odpowiedzialność, wydajność czy też efektywność.

Służba cywilna w Polsce stała się zawodowa, co oznaczało nic innego, jak działanie na podstawie i w granicach prawa, ponadto samo przestrzeganie prawa przez urzędników służby cywilnej. Z zasadą zawodowości wiążą się także inne zasady, takie jak neutralność, jasne określenie praw i obowiązków, godna i jawna płaca. Ponadto równie istotne jest usankcjonowanie odpowiedzialności urzędnika służby cywilnej⁶³.

W sukurs regulacji o służbie cywilnej wprowadzono przepisy dotyczące Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Jego postanowienia pojawiły się w licznych zaleceniach i wytycznych. Ów proces europeizacji administracji został zauważony i otrzymał nazwę tworzenia się europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Owe wytyczne i zalecenia są tak zwanymi aktami nieustawodawczymi albo inaczej *soft law*. Ich wdrażanie jest typowym przykładem zachodzących procesów europeiza-

⁶⁰ *European Principles for Public Administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, SIGMA-OECD, Paryż 1998, s. 23.

⁶¹ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40–43.

⁶² *European Principles for Public Administration*, op. cit., s. 17.

⁶³ D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil services in the Europe of fifteen. Trends and new developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001, s. 248.

cyjnych⁶⁴. Tworzenie europejskiej przestrzeni administracyjnej ma wskazać, że administracje 28 państw członkowskich wdrażają ogólne wspólne standardy z zakresu dobrej administracji.

I. Lipowicz w kontekście europeizacji służby cywilnej jako przykłady podaje: powstanie nowego organu, jakim jest Europejski Inspektor Danych Osobowych i wymóg dostosowania polskiej administracji do standardów europejskich. I. Lipowicz twierdzi, że jest to przykład wymuszonej europeizacji. Przykłady miękkiej europeizacji to jej zdaniem realizacja licznych projektów twinningowych, powołanie Urzędu Antymonopolowego, powołanie superregulatora z zakresu telekomunikacji czy budowa silnych sieciowych agencji ulokowanych w polskich strukturach administracji⁶⁵, wprowadzenie systemu koordynacji polityk publicznych na różnych szczeblach administracji, w tym w ramach służby cywilnej⁶⁶. Służba cywilna ulega przeobrażeniom. Nie dzieje się to w próżni, bowiem czerpie ona z licznych rozwiązań europejskich.

W tym kontekście można mówić o transferze kompetencji z poziomu Unii Europejskiej na obszar Polski i odwrotnie. Oczywiście europeizacja nie rozwiązuje wszystkich problemów służby cywilnej czy szerszej administracji publicznej. Mimo tego jest ona pewnego rodzaju zwornikiem, w wyniku którego w ramach procesu socjalizacji służba cywilna zaczyna uczyć się od swoich innych odpowiedników narodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Proces europeizacji ma niewątpliwie wpływ na struktury, procedury, i regulacje służby cywilnej w Polsce. W wyniku wdrażania *acquis communautaire* Unia Europejska mogła weryfikować zdolność polskiego systemu administracji publicznej do efektywnego działania w warunkach akcesji. W związku z tym chodziło również o transfer pewnych ogólnych wartości z poziomu ponadnarodowego na poziom krajowy. W tym kontekście zażądano na przykład utworzenia specjalnych organów i struktur, których celem było wprowadzenie skutecznego przepływu informacji w ramach służby cywilnej. W wyniku procesów europeizacji doszło do swoistej interferencji porządków prawnych UE i krajowych państw członkowskich. Spowodowało to fuzję administracji krajowej, w tym polskiej służby cywilnej i unijnej.

Przeprowadzone reformy nie zawsze były realizowane w duchu standardów europejskich, dlatego służba cywilna wymaga ciągłego monitorowania i nowych postępujących

⁶⁴ A. Pacześniak, *Europeizacja polskich partii politycznych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2014, s. 15.

⁶⁵ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1, s. 7–12.

⁶⁶ J. Jakubek-Lalik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014, s. 252 i nast. Zob. więcej: R.K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1, s. 51 i nast.

reform, zwłaszcza że jest ona tworem bardzo dynamicznym. O ile kiedyś spoczywały na niej określone zadania, to z czasem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej zagadnienia administracyjno-prawne uległy poszerzeniu, zwłaszcza jeśli chodzi o prowadzenie polityk publicznych, których status posiada desygnat administracyjno-politologiczny.

Bibliografia

AN, *Normatywna i pozanormatywna implementacja wartości służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2011.

Bache I., Flinders M. (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004.

Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, Dz.Urz. UE 2009/C 211/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:C:2009:211:0001:0027:PL:PDF> [dostęp: 10.02.2021].

Boć J., *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006.

Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R., *Civil services in the Europe of fifteen. Trends and new developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych, tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski, Łódź 2003.

Bulmer S., Radaelli C.M., *The Europeanisation of National Policy?*, *Queen's Papers on Europeanisation*, „Public Administration” 2005, No. 4.

Caporaso J., *The Three World of Regional Theory*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink, *Europeanization New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2007.

Commission v. Luxembourg, C-473/93.

Cowles M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca 2001.

Czaputowicz J., *Suverenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Diedrichs U., *Metody zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kolarska-Bonińska (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Drejewska N., *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83.

Duda R., *Multi-Level Governance – MLG. Nowy sposób zarządzania Unią Europejską w obliczu procesów integracji i regionalizacji*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2013.

Dyson K., *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence*, [w:] K. Dyson (red.), *European States And The Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, Nowy Jork 2002.

EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg.

European Principles for Public Administration, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, SIGMA-OECD, Paryż 1998.

Flockhart T., *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48(4).

Grabbe H., *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 2001, Vol. 8(6).

Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012.

Holzinger K., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, „Journal of European Public Policy” 2012, Vol. 19(2).

Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2001.

Howell K.E., *Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services*, „Politics” 2004, Vol. 24(1).

Howell K.E., *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*, <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell.pdf> [dostęp: 12.01.2021].

Howell K.E., *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005, Vol. 6(1).

Jakubek-Lalik J., *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014.

Kolarska-Bonińska J. (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.

Ladrech R., *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis*, „Party Politics” 1999, Vol. 8(4).

Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1.

March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.

Mayntz R., *From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies*, International Summer Academy „From Government to Governance: The Case of Integrated Product Policy”, September 7–11, Wuerzburg 2003.

Nizzo C., *National public administrations and European Integration*, Sigma, Paryż 1999.

Nowak B., Riedel R., *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza*, [w:] B. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja, Europeizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

Pacześniak A., *Europeizacja polskich partii politycznych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2014.

Piattoni S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010.

Poboży M. (red.), *Polityki sektorowe Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Multi-level Governance. Paradygmat teoretyczny*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

Sandholtz W., *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34(3).

Schmitter P., *Democracy in Europe and Europe’s Democratization*, „Journal of Democracy” 2003, Vol. 17(4).

Tabaszewski R.K., *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.

Wach K., *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Wallace M., *Less than a federation, more than a regime; The Community as a political system*, [w:] H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Waltz K., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

Wong R., *The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?*, [w:] Ch. Hill, M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Zawicki M., *Wprowadzenie do polityki publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.